

Deux dispositifs complémentaires d'application des retraites choisies et progressives

Pour ce qui est du revenu immédiat des salariés intéressés par la mise en place de tout système cohérent de retraite choisie et progressive, les deux bornes de ce nouveau mécanisme sont assez évidentes : les individus gagneraient certes moins qu'en poursuivant un travail à temps plein, mais significativement plus qu'ils n'auraient pu le faire avec une simple retraite. Au-delà d'un salaire à temps partiel, normalement payé par leur employeur, ils devraient donc bénéficier d'un complément de revenu, que l'on dénomme souvent, par commodité : « deuxième chèque ».

Qui devrait verser ce revenu complémentaire au salarié qui choisit d'entrer en (pré)retraite progressive ? Disons immédiatement qu'il ne nous paraît pas souhaitable de le faire financer par les entreprises, même si celles-ci ont, de manière évidente, une responsabilité essentielle dans toute la dimension organisationnelle de cette démarche. Pour répondre à la question, nous rejoignons, ici encore, le rapport Laroque (1981)⁽⁴¹⁾ qui parlait, en matière de financement, d'une distinction qui paraît incontournable.

(41) Toutefois, ce rapport suggérait que le « deuxième chèque » des intéressés soit versé par leur entreprise. Cette solution ne nous paraît plus pouvoir être retenue : depuis 1992, les pouvoirs publics subventionnent les entreprises (30 % d'exonérations de charges sociales) qui recourent au travail à temps partiel et si la deuxième loi sur le temps de travail est l'occasion de remettre en cause au moins partiellement ce dispositif, on n'imagine guère que l'on en vienne en quelque sorte à l'inverser, en faisant subventionner par les entreprises le développement de ce temps partiel.

Il faut distinguer le cas des salariés n'ayant pas encore acquis le droit à une retraite, de ceux qui l'ont obtenu.

En effet, dès lors qu'il existe une norme de liquidation de la retraite (âge minimum et/ou nombre d'annuités⁽⁴²⁾), il convient de distinguer les dispositifs de préretraite – avant que cette norme ne soit atteinte –, du passage à la retraite à proprement parler qui ne peut être liquidée (au moins partiellement) qu'une fois cette norme atteinte. Le fait de nous situer dans la logique d'un passage progressif de la pleine activité à la pleine retraite n'empêche pas cette distinction de perdurer. Le projet de retraite choisie et progressive, retenu ici, suppose donc, pour conserver à la démarche sa cohérence d'ensemble, la mise en œuvre de deux dispositifs chronologiquement articulés⁽⁴³⁾.

Pour nous en tenir au seul régime général, il existe d'ailleurs déjà deux dispositifs de ce type dans notre législation, les préretraites progressives (PRP) et la retraite progressive, issue de la loi Séguin, mais de l'avis de tous les experts, ils sont notoirement insuffisants :

- avant toute autre chose, parce que « cannibalisés » – suivant les termes même employés dans le complément déjà cité⁽⁴⁴⁾ –, par les dispositifs actuels de cessation définitive dont nous proposons justement de diminuer l'importance, voire de les supprimer (cf. annexe E) ;
- de surcroît, ils ne sont pas articulés l'un à l'autre, de façon cohérente, le premier étant construit dans la logique d'une politique d'emploi et le second dans celle de la retraite, ce qui interdit de leur donner un sens commun pour les personnes intéressées ;
- enfin, ils ne s'inscrivent, ni l'un, ni l'autre explicitement dans le projet de société exposé dans le présent rapport.

On notera toutefois que si la retraite progressive issue de la loi du 5 janvier 1988 est en voie d'extinction spontanée et devrait logiquement être abandonnée, on ne doit pas porter le même constat négatif pour ce qui concerne les PRP qui ont joué, et peuvent continuer à jouer, un rôle tout à fait positif, au moins dans la période à venir.

(42) Même si la première de ces deux conditions était supprimée (l'âge minimum de soixante ans), la distinction resterait pertinente. Par contre, elle s'éteindrait dans un système où les règles d'accumulation des droits à la retraite seraient les mêmes avant et après les quarante annuités (un pur système par points, comme dans le cas des retraites complémentaires obligatoires, et qui serait calculé sur un taux actuariel neutre).

(43) Cette même distinction dans le mode de financement du complément de revenu était au cœur des solutions proposées dans le Rapport Laroque (1981).

(44) Le même constat a pu être fait à propos des dispositifs existants dans la fonction publique : quelle rationalité y aurait-il d'accepter de travailler à mi-temps quand, pour une perte de salaire limitée à 5 % ou à 11 francs de l'heure (avant impôt) pour un salaire moyen, on peut bénéficier d'une cessation définitive d'activité ?

Dans la suite de ce rapport, nous proposons une mise en cohérence d'ensemble des dispositifs permettant un passage choisi et progressif entre l'activité professionnelle de plein exercice et la retraite définitive, en distinguant deux dispositifs jumeaux (en ce qu'ils devraient naître le même jour) :

- la préretraite choisie progressive (PCP dans la suite de ce texte) ;
- la retraite choisie progressive (RCP désormais), proprement dite.

La préretraite choisie et progressive

Pour les salariés ayant moins de soixante ans, il existe aujourd'hui la possibilité de bénéficier d'un régime de préretraite progressive (PRP). Ce système a pu connaître dans le passé un minimum de succès, grâce aux efforts de l'administration, montrant que la réticence initiale des entreprises à développer des postes à temps partiel pour les salariés en fin de carrière, pouvait être surmontée. De surcroît, l'administration de l'emploi a pu imposer, dans ce cadre, l'embauche de catégories défavorisées, malgré la réticence de nombreuses entreprises. Il ne semblerait donc pas judicieux de supprimer ce dispositif, mais de le compléter par un autre, qui pourrait avoir un impact d'autant plus important que les deux dispositifs bénéficieraient de la régression, puis de la disparition des dispositifs de cessation définitive anticipée (*cf. supra*). Le nouveau dispositif de préretraite choisie et progressive, qui compléterait les PRP, pourrait avoir les principales caractéristiques suivantes :

- *ce nouveau dispositif serait à initiative salariale* (vérifiant son caractère réellement choisi) et se présenterait comme un droit nouveau pour les salariés ; il ne serait donc pas conditionné à une convention entre l'entreprise et l'administration, règle qui interdit aujourd'hui à environ 80 % des salariés de bénéficier des PRP, en particulier dans les petites et moyennes entreprises ;

- plus diversifié que les PRP actuelles, il pourrait correspondre à *n'importe quel horaire moyen compris entre 18 et 34 heures par semaine*, au lieu d'être obligatoirement à mi-temps⁽⁴⁵⁾ ; toutefois, comme dans le cas des PRP, des modulations intra-annuelles ou pluri-annuelles autour de cette durée moyenne serait possible ;

- plus souple également que les PRP, *cette durée moyenne de travail pourrait être modifiée, à la demande de l'intéressé, à la condition qu'il respecte un délai important de préavis, de l'ordre d'une année (cf. infra)*, afin de permettre à l'entreprise de pouvoir réorganiser efficacement le collectif de travail auquel le demandeur appartenait ; cette souplesse s'appliquerait non seulement à la quantité d'heures prestées, mais aussi à leur qualité (matin ou soir, début ou fin de semaine, période de l'année...), suivant une procédure de flexibilité négociée, sur laquelle nous reviendrons plus loin.

(45) Le plus simple serait d'en définir les bornes en référence à la définition du temps partiel adopté dans la Directive européenne sur le temps partiel.

Par contre, *le revenu attribué serait équivalent à celui d'un salarié en PRP, en fonction du principe « à travail égal, salaire égal »*, pour une durée du travail équivalente. Bien entendu, cette rémunération serait proportionnelle à la durée moyenne du travail : ainsi, un salarié choisissant de travailler à trois quarts de temps, recevrait un revenu (salaire + indemnité) exactement équidistant de ceux d'un salarié à temps plein et d'un salarié ayant choisi un PCP (ou PRP) à mi-temps. C'est donc une aide publique qui devrait être apportée pour honorer ce « deuxième chèque » (à côté du salaire correspondant au travail à temps partiel).

Quelle serait la règle d'éligibilité à cette mesure ? Qu'elle soit fixée par âge ou par ancienneté, elle doit évidemment être strictement proportionnée au montant des crédits budgétaires que les pouvoirs publics voudront bien y consacrer. Pour affiner les termes de cette décision, des simulations alternatives devraient être entreprises et leurs résultats débattus avec les partenaires sociaux. Sans préjuger de ces travaux et pour éclairer les débats qui devraient en découler, on se contentera de noter ici que le coût de la mesure doit s'apprécier en fonction de trois considérations principales :

- le redéploiement de crédits jusque là consacrés aux différentes formes de cessations définitives d'activité ;
- le moindre coût *ex post* dû aux emplois induits par les effets de partage de la PCP⁽⁴⁶⁾ ;
- le coût de montée en charge pourrait, si nécessaire, être atténué, en ne faisant bénéficier du dispositif que le flux des salariés remplissant les conditions d'âge et/ou de durée, à partir du 1^{er} janvier 2002 (ou 2003), et non pas tout le stock de ceux qui auraient rempli ces conditions antérieurement.

On notera, de surcroît, que le délai de préavis d'un an pour l'application du dispositif dans les entreprises retardera d'autant son abondement par les caisses publiques. Or, l'importance de ce dispositif devrait décroître tendanciellement, avec le retour progressif au plein emploi, dès la seconde moitié de la prochaine décennie.

Au total, *une assez large éligibilité devrait donc s'imposer dès la mise en place du dispositif* et, en cas de succès initial, elle devrait pouvoir être encore élargie rapidement.

Ce dispositif de PCP tendrait à diminuer le nombre de chômeurs et/ou de préretraités définitifs et devrait être suffisamment attractif pour les salariés, dès sa mise en œuvre, notamment du fait de sa souplesse et de sa possible réversibilité pour les intéressés. Il serait complémentaire du dispositif préexistant de préretraites progressives (PRP), puisque ce dernier est à initiative patronale.

(46) À cet égard, le fait que la PCP intervienne après les accords sur les 35 heures devrait limiter les gains de productivité induits par l'« X inefficiency » et par là-même augmenter les effets sur l'emploi.

Pour les entreprises, il n'impliquerait pas la signature d'une convention avec l'État (ce qui fait que plus des quatre cinquièmes des salariés ne peuvent prétendre en bénéficier) et, surtout, ne leur fixerait pas d'obligations financières et d'embauche. À vrai dire, leur seule contrainte nouvelle serait de nature organisationnelle, d'où l'importance du préavis d'un an et, surtout, des procédures de flexibilité négociée qui devraient être mises en place durant ce délai. L'expérience acquise lors des négociations en cours sur la réduction du temps de travail montre que la décision de changer les horaires du personnel peut être une occasion de remettre à plat des organigrammes trop souvent figés, dès lors qu'un véritable dialogue s'instaure dans l'entreprise à ce sujet. C'est bien ce même *besoin de flexibilité négociée* qui est ici en jeu, compte tenu du fait que, dans un collectif de travail donné, la mesure ne concernerait qu'un petit nombre de salariés à la fois, ce qui en rendrait plus facile la maîtrise par l'entreprise ; par contre, ces mini-réorganisations sont appelées à être plus fréquentes, ce qui n'est pas forcément une mauvaise chose, si on veut bien admettre que l'inertie organisationnelle est un risque particulièrement insidieux pour des entreprises en lutte permanente pour la compétitivité.

Nous avons esquissé, en encadré, de manière à faciliter la réflexion, un ensemble de modalités relativement précises, chacune d'entre elles étant bien entendu amendables et nécessitant de plus amples discussions afin de concilier les motivations des salariés et celles des directions d'entreprise. En tout état de cause, les modalités retenues ne pourraient être arrêtées indépendamment de celles concernant les RCP, qui concernent les salariés sexagénaires.

La retraite choisie progressive

Les salariés âgés de soixante ans ou plus, pourraient demander à bénéficier d'un dispositif de RCP : la poursuite d'une activité à temps partiel ne les empêcherait pas de percevoir le versement d'une retraite partielle, correspondant à la fraction de travail non effectuée : 50 % de salaire plus 50 % de retraite ou encore 80 % de salaire plus 20 % de retraite, etc. On peut alors parler de retraite progressive et choisie, au sens strict, alors que jusqu'ici nous en avons parlé au sens large, incluant le cas des salariés de moins de soixante ans, n'ayant donc pas encore acquis la possibilité de liquider leur retraite.

Ce système, qui favoriserait une prolongation de la vie active, se substituerait au dispositif de retraite progressive, aujourd'hui moribond, de la loi du 5 janvier 1988 (*cf.* annexe E). Elle ne prendrait sans doute son plein essor que dans une économie se rapprochant du plein emploi de la main d'œuvre. Si cette conjoncture se réalisait, comme on peut l'espérer au rythme actuel de création d'emplois (de 350 000 à 400 000 par an), avant la fin de la prochaine décennie, par une heureuse circonstance, les quinquagénaires, relativement nombreux, bénéficiant des dispositifs de retraite progressive

2. Modalités possibles de la PCP

Ces modalités concernent les conditions d'accès à un dispositif de PCP, puis ses conditions d'exercice et enfin ses conditions de cessation.

Conditions d'accès

Tout salarié, à partir d'une condition minimale d'âge et/ou d'ancienneté, peut demander à bénéficier d'un régime de PCP

Cette démarche ne peut résulter que de son seul choix.

Un ensemble de mesures garantissant l'exercice de ce droit et, en particulier, le libre choix des salariés est fixé par conventions collectives, ou, en cas de carence, par un texte législatif et/ou réglementaire adopté après consultation des partenaires sociaux.

En cas de licenciement collectif, le chef d'entreprise ne peut licencier un nombre de salariés en PCP supérieur à leur proportion dans l'effectif concerné.

L'employeur, qu'il soit public ou privé, est tenu d'accéder à toute demande de PCP après un préavis maximum d'un an, sauf pour un motif économique sérieux. Dans tous les cas, une instance paritaire se réunit, soit pour envisager les conséquences organisationnelles du passage en PCP d'un ou de plusieurs salariés, soit pour rechercher une solution alternative susceptible de concilier le désir du salarié et les besoins de l'entreprise. Une instance paritaire de branche peut jouer un rôle de conseil, d'arbitrage ou d'appel. En cas de désaccord persistant, la charge de la preuve incombe à la partie patronale.

Ce préavis peut être raccourci par accord collectif de branche ou d'entreprise, mais de l'avis de tous les experts en ergonomie (*cf.* annexe C) un délai minimum assez important est, dans tous les cas, indispensable pour permettre une véritable discussion avec l'ensemble des salariés sur les problèmes organisationnels et le redéploiement des tâches, au sein des collectifs de travail concernés.

En cas d'accord définitif, la solution retenue est transmise à l'administration qui doit l'entériner, afin de verser l'indemnité publique de PCP.

Une solution alternative intéressante pourrait être de calquer la procédure retenue sur celle en vigueur en matière de congé individuel de formation.

Conditions d'exercice de la PCP

Le salarié en PCP conserve l'intégralité de son statut et de ses droits.

En déposant son préavis, le salarié est tenu de préciser la fraction de travail à temps plein qu'il entend effectuer et ses préférences en matière d'horaires.

La répartition de l'activité réduite dans le temps peut s'effectuer dans le cadre de la journée, de la semaine, du mois ou de l'année. L'inspiration de la mesure ne peut conduire à une répartition sur plusieurs années (du type compte épargne temps) qui permettrait de bloquer les congés juste avant l'âge de la retraite complète, afin d'avancer ce dernier, que sous des conditions conventionnelles très strictes, afin d'éviter que la progressivité ne soit vidée de son sens.

Le salaire perçu correspond à la fraction de travail prévue, comme pour les autres formes de travail à temps partiel. Cette fraction de salaire est complétée par le versement d'une allocation forfaitaire publique, dès lors que l'intéressé ne remplit pas encore les conditions pour l'obtention d'une retraite à taux plein.

Cette allocation serait identique à celle versée dans le cas d'une PRP.

En tout état de cause, le revenu perçu par les intéressés serait, d'une part, significativement inférieur à celui d'un salarié à temps plein, d'autre part, significativement supérieur à celui d'une retraite complète : les conditions d'un véritable choix seraient ainsi établies.

Les droits à la retraite continueraient d'être accumulés, suivant des modalités qui devraient faire l'objet de discussions spécifiques avec les partenaires sociaux. Pour les salariés qui choisiraient un tel système, il est clair qu'en première analyse, les annuités ouvrant droit à la retraite seraient inférieures à celles d'un salarié à temps plein, sous réserve d'accords collectifs plus favorables. Il conviendra donc de fixer dans quelle mesure ce manque pourra être compensé, en ayant soin de distinguer ce qui relève du régime général et ce qui relève des régimes complémentaires obligatoires par points (AGIRC, ARRCO). À cet égard, plusieurs pistes peuvent être utilisées de manière complémentaire :

- le manque à gagner d'une cessation anticipée d'activité devrait être dès maintenant limité pour les salariés à temps partiel. D'après le Commissariat Général du Plan, ce manque serait de l'ordre de 10 % par an (en équivalent temps plein), alors que la neutralité actuarielle ne correspondrait qu'à 7 % par an. Il semble indispensable à la mise en place d'une cessation progressive d'activité, de réduire ce manque à gagner à 0,6 % par mois (comme cela vient d'être admis dans les réformes de plusieurs pays européens, tels que l'Italie ou la Suède) ;

- les intéressés se verraient, en tout état de cause, ouvrir en contrepartie, la possibilité de continuer à cumuler des droits supplémentaires, suivant le même taux de 0,6 % par mois, garantissant la neutralité actuarielle, même après la liquidation de leur retraite (celle-ci devenant progressive), à travers le dispositif de retraite choisie et progressive (RCP) que nous exposons ci-dessous ;

- dans nombre de cas, les employeurs pourraient accepter de verser une sur-cotisation (rappelons que la PCP ne comporte aucune obligation financière ou d'embauche compensatoire de leur part), comme c'est déjà le cas aujourd'hui, dans le droit commun du travail à temps partiel. Cette solution se heurte cependant actuellement à un certain nombre de difficultés d'ordre social et fiscal, qu'il serait souhaitable de lever à cette occasion, notamment du fait que ces sur-cotisations sont assimilées par les caisses de Sécurité sociale à des salaires différés et soumises à leur tour aux prélèvements sociaux, ce qui s'avère bien souvent prohibitif. C'est pourquoi, nous faisons nôtres les propositions d'aménagement juridiques faites à ce propos par Barthélémy dans l'annexe F.

Conditions d'un changement (ou d'une fin) de régime de PCP

Un salarié en PCP peut demander à mettre fin à cette situation ou à changer sa fraction de travail, avec le même préavis. En tout état de cause, un délai minimum de deux ans doit s'écouler entre l'ouverture de deux procédures (que la première ait ou non abouti), afin de limiter les risques d'instabilité dans l'organisation des entreprises. Toutefois, des assouplissements peuvent être prévus, comme cela est déjà le cas (en droit ou, plus souvent encore, en fait) dans nombre d'entreprises en cas de circonstances personnelles ou familiales exceptionnelles.

Les procédures d'une nouvelle démarche sont celles prévues pour la première entrée en PCP.

d'aujourd'hui (PRP) ou de demain (PCP), devenus sexagénaires, viendraient alors gonfler les statistiques de la RCP ! Cependant, tout à la fois pour donner la perspective d'ensemble et pour garantir un niveau de retraite comparable à ceux qui entreraient dans le premier dispositif dès maintenant⁽⁴⁷⁾, il est essentiel de mettre en place simultanément ces deux dispositifs complémentaires.

Il nous faut maintenant indiquer ce que pourraient être les principales caractéristiques d'un dispositif de RCP :

- la RCP serait ouverte à tous les salariés âgés de soixante ans ou plus. Les limitations de cumul entre perception de la retraite et revenu d'activité dans la même entreprise seraient abrogées pour les salariés choisissant le bénéfice de ce dispositif ;

- le choix d'un tel régime permettrait de percevoir les indemnités de fin de carrière, soit intégralement, soit au prorata du temps de travail réduit, suivant les accords collectifs ;

- le salaire partiel serait complété par une pension partielle correspondant aux droits acquis et à la réduction d'horaire effectuée. Ainsi, un salarié ayant le nombre d'annuités requis pour bénéficier d'une retraite à taux plein, pourrait poursuivre sa RCP jusqu'à un âge maximum considéré comme d'ordre public et qui pourrait être de soixante-dix ans ;

- durant toute cette période, il continuerait à accumuler des droits supplémentaires à la retraite suivant un mécanisme de liquidation progressive qui, d'après l'administration concernée (*cf.* le complément à ce rapport), ne soulève pas de difficultés particulières. Dans la phase actuelle d'apprentissage et de montée en puissance de la retraite choisie et progressive, il nous semblerait logique que cette accumulation de droits supplémentaires se fasse suivant un taux garantissant la neutralité actuarielle, (par exemple, 0,3 % par mois pour celui qui décide de continuer à travailler à mi-temps). Il nous semble, en effet, qu'il n'est guère légitime de prétendre faire une plus grande place à ce principe, dans une optique de temps choisi, si on ne garantit pas aux individus, mis en situation de choisir, une symétrie dans le mode de calcul opéré suivant qu'ils préfèrent anticiper ou, au contraire, retarder la date de leur départ en retraite par rapport à la norme collective prévalante (âge et/ou nombre d'annuités).

Il nous faut pour finir, dire deux mots de ce que pourrait être la dynamique de l'ensemble du dispositif proposé dans cette dernière section. Pour cela, il convient de distinguer la dynamique (intra-décennale) d'accompagnement du dispositif et la dynamique (plus longue) de son évolution :

- en ce qui concerne la dynamique d'accompagnement des retraites choisies et progressives, quels que soient les dispositifs publics d'accompa-

(47) *Cf.* infra.

nement anciens et/ou nouveaux en vigueur, l'absence de tout suivi commun entre les différentes administrations ayant en charge ces dispositifs (temps partiel, préretraites progressives, retraites progressives, cessations progressives d'activité...), qu'ils appartiennent au même ministère ou à des ministères différents (Emploi et Solidarité, Fonction publique...), interdit toute stratégie globale de temps choisi et nuit, par là même à l'efficacité de chacun d'entre eux. C'est pourquoi il paraît souhaitable de créer à ce propos une Commission permanente du temps choisi, qui devrait réunir les partenaires sociaux et les administrations concernées, pour mettre en commun leurs analyses et faire des propositions d'amélioration des dispositifs ;

- en ce qui concerne l'évolution à plus long terme d'un tel système, il ne pourra qu'être marqué par l'évolution générale du contexte économique et par le basculement prévisible des préoccupations dominées par le chômage vers celles dominées par le financement des retraites, ce qui constitue, en quelque sorte, le leitmotiv de ce rapport. Dès lors, on pourrait favoriser un allongement effectif de la vie professionnelle en rendant moins favorable le calcul de l'indemnité publique de PCP et, simultanément, en rendant de plus en plus attrayante la RCP, notamment en levant progressivement les interdictions de cumul emploi et retraite aujourd'hui justifiées par l'insuffisance d'emplois. On notera que ce double mouvement prévisible ne pourrait qu'être favorable à chaque travailleur concerné, puisque le fait d'entrer aujourd'hui dans un régime de PCP devrait déboucher, dans quelques années, sur la possibilité de connaître un régime de RCP nettement plus favorable que celui proposé actuellement.