

Les assouplissements possibles des conditions de départ à la retraite

Les conditions du départ à la retraite se caractérisent aujourd'hui, pour la plupart des actifs, par une très grande rigidité qui se manifeste de trois façons : la concentration des départs à la retraite autour de quelques âges déterminés par la réglementation (55 ans, 60 ans et 65 ans), la brutalité de la cessation d'activité et du passage à la retraite, le caractère définitif du retrait d'activité une fois liquidée la pension de vieillesse. Il n'y a pas pour autant d'homogénéité des parcours qui conduisent les individus de l'activité à la retraite. Bien au contraire, ces parcours sont marqués par une grande diversité et d'importantes inégalités, tenant aussi bien à la catégorie sociale qu'au secteur d'activité ou à l'histoire individuelle. Cependant, dans la plupart des cas, les alternatives possibles et les marges individuelles de choix sont extrêmement limitées voire inexistantes.

La présente note a pour objet d'examiner divers aménagements possibles, susceptibles de concourir à une diversification des choix individuels concernant les conditions du passage de l'activité à la retraite :

- aménagements du droit du travail et de la protection sociale destinés à encourager, pour ceux qui le souhaitent, la prolongation de l'activité professionnelle ;
- cessation progressive d'activité sous la forme d'une préretraite ou d'une retraite progressive ;
- modifications des barèmes de calcul des pensions destinées à permettre plus de liberté individuelle de choix du moment du départ à la retraite ;
- aménagements des règles de cumul entre un emploi et une retraite.

Avant d'examiner ces différentes questions, il faut préciser deux points.

L'objet de cette note n'est pas de discuter les évolutions dans le domaine de la gestion de l'emploi et du travail nécessaires pour permettre une augmentation des taux d'activité. Elles sont traitées, par ailleurs, et le Conseil s'est exprimé sur leur importance majeure.

Cette note ne traite pas non plus de l'arbitrage global destiné à assurer, à terme, l'équilibre des régimes, qui porte sur le niveau des pensions, l'âge moyen de cessation de l'activité et les recettes des régimes. Les divers aménagements dont il est ici question, supposent réalisé l'arbitrage d'ensemble (dont le Conseil a débattu par ailleurs). On rappellera seulement qu'il paraît souhaitable, pour la clarté des discussions, de distinguer l'analyse portant sur le point d'équilibre retenu pour fixer les différents paramètres des régimes, et celle portant sur les facultés de choix individuel ouvertes autour de ce point.

1. Aménagements du droit du travail et de la protection sociale destinés à encourager, pour ceux qui le souhaitent, la prolongation de l'activité professionnelle

Pour les salariés du secteur privé, les dispositions du droit du travail et du droit de la protection sociale sont conçues, aujourd'hui, dans la perspective de cessations précoces d'activité et d'un passage

à la retraite dès que les conditions sont remplies pour bénéficier d'une pension de vieillesse à taux plein. Ainsi, lorsqu'un salarié de plus de 55 ans perd son emploi il bénéficie, généralement, à la fois d'une dispense de recherche d'emploi et d'une rémunération garantie, jusqu'au moment où il peut bénéficier d'une pension à taux plein. Dès que cette condition est remplie, il bascule automatiquement dans le système de retraite. La période écoulée entre la cessation d'activité et la liquidation de la pension est prise en compte pour le calcul de la pension. Par ailleurs, un actif occupé peut, dès qu'il réunit les conditions pour bénéficier du taux plein, partir à la retraite (son départ n'est pas alors qualifié de démission). Symétriquement son employeur, s'il souhaite s'en séparer, n'a pas à le licencier, mais peut le « mettre à la retraite » dès que ces conditions sont remplies. Une prolongation d'activité au-delà de ce moment ne procure au salarié de droits à la retraite supplémentaires que dans les régimes complémentaires et, le cas échéant dans certains cas, dans le régime général (dans le cas où sa rémunération est supérieure au salaire de ses 25 meilleures années précédentes, ou s'il n'a pas fait le plein de la durée d'assurance validable dans ce régime).

Pour les salariés du secteur public, selon des modalités un peu différentes, la réglementation applicable n'est pas conçue pour favoriser la prolongation de l'activité. Un certain nombre de fonctionnaires appartenant aux catégories dites actives (correspondant en général à l'exercice de métiers à contraintes particulières) peuvent partir à la retraite avant 60 ans (le plus souvent l'âge d'ouverture du droit est alors 55 ans) et bénéficient dans un certain nombre de cas de bonifications de leur durée d'activité. Pour les autres, l'âge d'ouverture du droit à pension est 60 ans. De manière générale, les fonctionnaires choisissent de partir, même avec une durée d'assurance incomplète, à l'âge auquel le droit leur est ouvert, chaque année de différé rapportant en termes de droit à pension supplémentaire, 2% du dernier salaire d'activité (dans la limite de 75% du dernier salaire, dans le cas général). Lorsque le taux de 75% est atteint (au bout de 37,5 ans), l'année d'activité supplémentaire ne rapporte aucun droit supplémentaire à la retraite. Il existe en outre dans la Fonction publique, des limites d'âge, variables selon le corps d'appartenance, au-delà desquelles il n'est plus possible d'être employé (ce qui est la contrepartie de l'absence de possibilité de licenciement dans la Fonction publique).

Tout ceci se traduit par une concentration des âges de départ à la retraite des salariés autour de trois pics (55- 60, 65 ans). Pour les non salariés dont les conditions d'activité sont moins rigides, les départs sont plus étalés en fonction de l'âge.

Si les évolutions dans le domaine de la gestion de l'emploi et du travail sont déterminantes pour induire un véritable retournement de tendance et favoriser l'activité des seniors, des modifications du droit du travail et de la protection sociale en constitueraient cependant sans doute un important complément permettant d'introduire davantage de fluidité dans le système et d'afficher symboliquement un changement de perspective dans les conditions du passage de l'activité à la retraite. Ce sont ces modifications qui sont envisagées dans les fiches n° 5 et n° 6 du présent dossier et aujourd'hui soumises à discussion. Elles conduisent à s'interroger sur :

- le principe et le barème de l'amendement Delalande qui pénalise les entreprises licenciant un salarié de plus de 50 ans ne remplissant pas les conditions pour bénéficier d'une pension à taux plein ;
- les conditions du droit de mise à la retraite du salarié par son employeur dans le secteur privé (montant des indemnités de mise à la retraite, âge auquel ce droit est ouvert, modulation selon les métiers, les secteurs ...),
- les limites d'âge dans la Fonction publique (âges retenus, conditions dans lesquelles elles jouent ...),

- les conditions dans lesquelles un actif de plus de 55 ans peut bénéficier, lorsqu'il est privé d'emploi, d'une aide à la recherche d'emploi y compris, le cas échéant, lorsqu'il remplit les conditions pour bénéficier d'une retraite à taux plein,

- un mécanisme de « surcote » permettant de majorer les droits à pension de personnes poursuivant leur activité au-delà du moment où elles réunissent les conditions pour bénéficier du droit à une pension à taux plein.

2. Cessation progressive de l'activité

Il existe aujourd'hui divers dispositifs permettant des cessations progressives d'activité. Pour les salariés du secteur privé et du secteur public, des cessations progressives d'activité sont possibles avant l'âge de la retraite au titre de la préretraite progressive (préretraite progressive dite PRP pour les salariés du privé, cessation progressive d'activité ou CPA pour les fonctionnaires). Ces dispositifs, créés dans une perspective d'emploi (dégager des postes pour favoriser des embauches), permettent, pour les individus concernés, un aménagement de la transition entre activité et retraite par le cumul d'une activité à temps partiel et d'un revenu de remplacement. Le départ en préretraite progressive (PRP) dans le secteur privé résulte généralement d'une initiative de l'employeur ouvrant le dispositif au sein de l'entreprise dans le cadre d'un accord négocié, et du souhait du salarié d'en bénéficier. On observe toutefois, aussi, dans la période récente, dans de petites entreprises, des départs en préretraite progressive initiés par les salariés eux-mêmes¹. Dans le secteur public, l'accès à la préretraite progressive (CPA) est ouvert au salarié, sur sa demande. La préretraite progressive, dans le secteur privé comme dans le secteur public donne lieu à une compensation partielle de la perte de rémunération liée à la réduction de l'activité et à une possibilité de validation de droits pour la retraite.

La retraite progressive, quant à elle, intervient après l'âge de la retraite. Elle n'existe que pour les ressortissants du régime général et des régimes alignés sur ces derniers (salariés du privé, artisans et commerçants). Elle est ouverte à tout assuré, dès lors qu'il réunit les conditions pour pouvoir bénéficier d'une retraite à taux plein. Elle lui permet de poursuivre son activité à temps partiel en cumulant la rémunération de cette activité avec une fraction de sa pension.

Les dispositifs de préretraite et de retraite progressives ont, jusqu'à présent, connu une faible extension (70 000 bénéficiaires en stock pour les préretraites progressives du privé et du public et 900 pour les retraites progressives). Ces dispositifs sont, en effet, comme cela a souvent été noté, en quelque sorte « cannibalisés » par les dispositifs permettant une cessation totale d'activité. En effet, si on souhaite rendre attractive la cessation progressive d'activité, il convient de faire en sorte que le niveau de revenu qu'elle assure soit supérieur à celui procuré par une cessation totale d'activité. Ce niveau est de l'ordre de 75 à 80 % du revenu net d'activité antérieur, dans le cadre d'une préretraite totale. Comme on n'imagine pas garantir plus que le revenu antérieur d'activité, ce qui reviendrait à décourager l'activité à temps plein, la marge est, on le voit, étroite. Aussi, le développement des dispositifs de cessation progressive d'activité ne paraît-il possible que dans l'hypothèse d'une limitation des possibilités de cessation anticipée d'activité totale.

Diverses questions se posent alors sur lesquelles le débat doit porter :

- Doit-on toujours distinguer la frontière entre préretraite progressive avant l'âge de la retraite et retraite progressive ou tenter de fondre les deux dispositifs, ce qui supposerait une remise en cause de la notion d'âge de la retraite telle qu'elle est conçue actuellement ? Dans les questions qui suivent, on

¹ L'initiative, dans ce cas, est prise par le salarié mais, compte tenu de la réglementation, la mise en œuvre est subordonnée à un accord avec les services de l'emploi.

s'est plutôt placé dans la perspective du maintien de cette frontière et d'une distinction entre les deux types de dispositif.

- Peut-on imaginer un basculement progressif des dispositifs de préretraite totale vers des dispositifs de préretraite progressive ? Dans ce cas, dans quelle perspective se place-t-on : celle d'un processus transitoire permettant d'accompagner une remontée progressive des taux d'activité des seniors, la norme visée restant celle d'une activité à temps plein avant le départ en retraite, ou imagine-t-on un nouveau type de déroulement de carrière, la norme devenant celle d'une activité à temps partiel en fin de carrière ?

- Comment, quelle que soit la perspective retenue, s'assurer d'un éventuel développement des préretraites progressives compatible avec une augmentation globale des taux d'activité ? Quelles conditions d'accès ? Quel niveau d'indemnisation ?

- Comment clarifier les objectifs de la préretraite progressive ; quelles évolutions imaginer dans la sphère du travail et de l'emploi pour en faire un projet positif et prenant en compte les préoccupations du long terme pour l'employeur et le salarié ; quel contenu pour les postes à temps partiel ainsi créés s'ils se développent en nombre ; quelle articulation faire entre l'initiative et le rôle de l'employeur et le droit individuel du salarié ?

- Comment envisager la question de l'égalité de traitement des personnes travaillant à temps partiel qui peuvent bénéficier d'aides publiques diverses en fonction de leur âge ? Une question d'arbitrage financier peut en effet se poser par exemple entre le développement de l'aide au temps partiel d'une personne chargée de famille et le développement de l'aide au temps partiel des actifs avant la retraite.

- Quelles améliorations apporter aux conditions de transition entre activité, préretraite progressive, et retraite, notamment en termes de conditions d'ouverture des droits, de possibilités de modulation de l'activité et de constitution des droits à pension ?

- Est-il souhaitable d'étendre les possibilités de retraite progressive au-delà du seul régime général et des régimes alignés, aux salariés du secteur public et à l'ensemble des non salariés ? Si oui, ne faut-il pas aussi rendre le dispositif plus attractif en l'ouvrant à des personnes ne remplissant pas déjà les conditions pour bénéficier d'une retraite à taux plein, et permettre qu'il conduise en toutes hypothèses à une amélioration des droits à pension ultérieurs ?

3. Modifications des barèmes de calcul des pensions destinées à permettre plus de liberté individuelle de choix du moment du départ à la retraite

Les barèmes des régimes de retraite sont généralement construits de manière à ce qu'un assuré remplissant une condition d'âge correspondant à une norme déterminée bénéficie d'une retraite dite à taux plein. S'il anticipe son départ alors qu'il ne remplit pas cette condition, il subit un abattement appelé « décote ». S'il diffère son départ et poursuit son activité, alors même qu'il remplit déjà les conditions pour bénéficier du taux plein, il peut bénéficier d'une majoration de sa pension, appelée « surcote ». On considère comme correspondant à un certain principe de neutralité financière marginale un mécanisme correspondant à un abattement ou une majoration de 5 à 7 % de la pension par année d'anticipation ou de différé entre 60 et 65 ans².

² Pour ce calcul, on fait la balance entre la variation dans l'effort de cotisation réalisé par l'assuré qui anticipe ou diffère son départ et la variation dans le montant de la pension qu'il percevra en tenant compte de son espérance de vie à la retraite. Sur ce point voir la Fiche n° 5.

Le montant de la pension est, par ailleurs, dans les régimes en annuités, généralement proportionnel à la durée d'activité validée par le régime, dans la limite d'une durée maximum validable. Lorsque l'assuré a validé la durée maximum, il bénéficie d'une pension dite complète. En deçà, sa pension est proratisée en fonction du rapport existant entre la durée effectivement validée et la durée maximum validable.

Les différents régimes combinent ces mécanismes de base de façons extrêmement diverses. Une complexité supplémentaire vient de ce que, dans le régime général, entre 60 et 65 ans, la durée validée par l'assuré dans l'ensemble des régimes de retraite est une condition permettant l'ouverture d'un droit à taux plein. Dans ce régime (et les régimes alignés), la durée d'assurance intervient donc deux fois : une fois, appréciée tous régimes confondus, pour l'accès au taux plein avant 65 ans, et une fois, appréciée dans le seul régime concerné, pour l'éventuelle proratisation du montant de la pension. On examinera ici les principaux cas de figure qui peuvent aujourd'hui se produire dans des hypothèses d'anticipation ou de différé du départ à la retraite.

- Anticipation du départ à la retraite :

Selon les régimes, les conséquences d'une anticipation du départ à la retraite avant le moment où les conditions sont réunies pour bénéficier du taux plein, et la durée maximum validable dans le régime atteinte, sont extrêmement variables.

Dans le régime général et les régimes alignés, toute anticipation du départ à la retraite avant le moment où les conditions pour bénéficier du taux plein sont réunies³, conduit à une sévère pénalisation, sous la forme d'une décote représentant 10% du montant de la pension par année d'anticipation. Chaque année manquante par rapport à la durée maximum validable « coûte » quant à elle 1,33%⁴ du salaire de référence (salaire des 25 meilleures années). Ces règles du régime général valent également pour les régimes alignés sur lui : régimes des salariés agricoles, des artisans et des commerçants.

Dans la Fonction publique, seule une condition d'âge est requise pour l'ouverture du droit à la pension à taux plein : 60 ans dans le cas général, quelle que soit la durée d'assurance validée (et à des âges plus faibles pour les fonctionnaires classés en catégorie active). Il n'y a pas de possibilité d'anticipation avant l'âge ouvrant droit au taux plein et donc pas matière à décote. Chaque année manquante par rapport à la durée maximum validable dans le régime coûte 2%⁵ du salaire de référence (salaire de fin de carrière).

- Différé du départ à la retraite :

Dans le régime général, un assuré qui réunit les conditions pour bénéficier du taux plein, ne peut améliorer ses droits à pension en poursuivant son activité que s'il ne totalise pas encore la durée d'assurance maximum validable dans le régime. Ce peut être le cas d'un assuré ayant relevé au cours de sa carrière de plusieurs régimes qui, entre 60 et 65 ans, a 40 ans tous régimes mais n'a pas encore 37,5 ans au régime général. Chaque année supplémentaire lui apporte 1,33% de son salaire de base. Ce peut aussi être le cas d'un assuré, vraisemblablement une femme qui, à 65 ans, n'a pas encore validé 37,5 ans. Au-delà de 65 ans, chaque année supplémentaire majorera de 10% le montant de sa pension

³ 40 ans de durée d'assurance tous régimes entre 60 et 65 ans (à partir de 2003) ou 65 ans quelle que soit la durée d'assurance validée. Le taux plein dans le régime général est de 50% qui s'applique au salaire moyen des 25 meilleures années.

⁴ Correspondant à la proratisation de 50% du salaire de référence par 37,5 ans durée d'assurance maximum validable dans le régime général.

⁵ Correspondant à la proratisation du taux plein 75% dans la fonction publique, par la durée d'assurance maximum validable de 37,5 ans dans le régime.

future jusqu'à ce qu'elle soit complète (c'est le seul cas où le régime prévoit une surcote). Il en va de même dans les régimes alignés sur le régime général.

Dans la Fonction publique, lorsque l'assuré a atteint l'âge ouvrant droit à la retraite (60 ans dans le cas général), la poursuite de l'activité ne rapporte 2% du dernier salaire par année de différé que jusqu'au moment où la durée d'assurance validable est atteinte (37,5 ans). Au-delà, elle ne rapporte rien.

Dans l'ensemble des régimes de base, un assuré qui poursuit son activité alors qu'il a validé la durée maximum validable dans le régime et réunit les conditions pour bénéficier du taux plein n'améliore pas ses droits à pension⁶. Il continue toutefois, pour les salariés du privé et les non salariés, à acquérir des droits dans les régimes complémentaires.

Cette description montre la diversité des barèmes applicables dans les régimes et leur complexité, en particulier dans le régime général. Il est certain que ces barèmes ne valorisent pas la poursuite de l'activité professionnelle lorsque les conditions pour bénéficier du taux plein sont remplies. Ils induisent des pénalisations extrêmement variables selon les régimes pour des assurés qui n'attendent pas pour liquider leur pension d'avoir effectué une carrière complète. Ceci justifie que l'on s'interroge sur d'éventuelles modifications des barèmes modulant le calcul de la pension dans des hypothèses d'anticipation ou de différé du départ à la retraite.

Une réflexion sur les barèmes de calcul des pensions ne peut toutefois être conduite indépendamment du contexte (situation de l'emploi, caractéristiques des carrières des assurés ...) et de la définition d'objectifs. Or, aussi bien la situation de l'emploi que la nature des carrières validées, sont appelées à évoluer au cours des années à venir. Ceci peut conduire à imaginer des adaptations des barèmes elles-mêmes évolutives en fonction du contexte et d'objectifs qui peuvent être amenés à varier au cours du temps. Il est certain qu'à l'heure actuelle l'objectif prioritaire est d'augmenter le taux d'activité des seniors. Instituer des mécanismes de type surcote, permettant de majorer les droits à pension des assurés poursuivant leur activité alors même qu'ils réunissent les conditions pour bénéficier du taux plein et ont atteint la durée d'assurance maximum validable, paraît cohérent avec cet objectif. Une telle adaptation des barèmes peut, conjuguée avec des évolutions dans le champ de l'emploi et du travail, contribuer à un mouvement de remontée des taux d'activité.

La question d'un aménagement des mécanismes de décote est aujourd'hui plus délicate.

Il est certain que le niveau de la décote dans le régime général est excessif comparé à ce que donnerait un calcul inspiré du principe de neutralité financière. Cependant, diminuer aujourd'hui la décote indépendamment de toute autre mesure risquerait de produire de nouvelles anticipations des départs. Ceci explique que la mesure soit généralement envisagée en liaison avec des réformes durcissant les conditions d'accès au taux plein.

Par ailleurs, si l'on compare la situation des salariés du privé, des artisans et commerçants à celle des fonctionnaires, de grandes inégalités de traitement apparaissent dans le cas de départ avec une carrière incomplète avant 65 ans. Pour les premiers, une décote de 10% par année manquante joue dès lors qu'ils ne totalisent pas 40 années d'assurance tous régimes (à partir de 2003). Pour les seconds, seule joue la proratisation qui fait perdre 2% par année manquante dans le régime par rapport à la durée maximum validable de 37,5 ans. Une évolution des règles de décote dans le sens d'une plus grande égalité entre régimes peut paraître souhaitable. Elle est toutefois difficilement concevable sans examiner les autres aspects du calcul de la pension : prise en compte de l'âge et de la durée

⁶ Si ce n'est, à la marge, si son salaire d'activité lui permet d'améliorer le salaire servant de base au calcul de la pension. Par ailleurs, il peut exister une différence importante entre le dernier niveau de salaire et la pension (notamment pour des cadres) qui incite à la prolongation d'activité.

d'assurance tous régimes ou seulement de l'âge pour l'ouverture d'un droit à pension à taux plein, mécanismes de proratisation de la durée d'assurance validée.

Dans la fiche n° 5 du présent dossier sont décrites diverses hypothèses possibles pour faire évoluer les barèmes des régimes autour d'un âge ou d'une durée d'activité «pivot» qui devraient assurer l'équilibre des régimes.

4. Aménagements des conditions de cumul entre un emploi et une retraite

La réglementation stricte des conditions de cumul entre un emploi et une retraite a généralement été liée à des considérations d'emploi. Elle concourt à ce qu'aujourd'hui le départ à la retraite signifie cessation définitive de l'activité.

Les perspectives d'évolution de la situation de l'emploi au cours des prochaines années, des pénuries de main d'œuvre qui ont commencé d'apparaître pour certains métiers ou dans certains secteurs, le souci de promouvoir de façon symboliquement forte l'activité des seniors, peuvent conduire à s'interroger sur d'éventuelles évolutions de cette réglementation qui seraient nécessairement progressives et pourraient être de portée variable. La fiche n°3 du dossier envisage divers aménagements que l'on se bornera à rappeler ici :

- introduction d'une possibilité de suspension temporaire du versement de la pension en cas de reprise d'activité ;
- instauration de règles financières permettant des cumuls partiels entre la pension et une rémunération d'activité ;
- autorisation de cumul entre la pension et la rémunération d'activités occasionnelles ;
- dérogations aux règles de cumul répondant à des évolutions de la situation de l'emploi au niveau local ou sectoriel en cas d'accord social ;
- autorisation générale de cumul avec cotisation et sans amélioration des droits à pension.

La réflexion et le débat doivent porter sur l'opportunité de telles évolutions ainsi que sur les modalités réglementaires et les contrôles à mettre en place en fonction des orientations retenues. Un travail plus approfondi a été engagé sur ce sujet qui doit se poursuivre et devrait permettre d'alimenter les réflexions ultérieures du Conseil.

* *
*

Les développements qui précèdent montrent combien il est difficile de traiter d'assouplissements possibles des conditions de départ à la retraite indépendamment de choix collectifs portant sur l'âge de départ à la retraite et la durée d'activité. Il est cependant nécessaire de conduire dès maintenant la réflexion sur ces assouplissements, car ils répondent à un souhait des assurés et constituent une thématique permanente de la réforme des retraites sur laquelle les données doivent être précisées et les évolutions examinées. Les évolutions à engager devraient aujourd'hui prioritairement favoriser un accroissement du taux d'activité des seniors. En toutes hypothèses, elles supposent un cadre collectivement organisé et assurant une étroite articulation entre travail, emploi et protection sociale.