

**Les évolutions possibles des dispositifs de préretraite progressive,  
de retraite progressive et de cumul emploi retraite**

La fiche synthétique jointe au dossier du groupe de travail fournit une présentation simplifiée des différents dispositifs de préretraite progressive (PRP dans le secteur privé, CPA dans le secteur public) et de retraite progressive ainsi que de la réglementation du cumul entre une pension et une activité professionnelle.

Ces différents dispositifs, construits au fil du temps pour répondre à des objectifs divers, forment un ensemble relativement disparate et assez rigide.

Certains de ces dispositifs ont pour objectif de répondre à des besoins de politique de l'emploi. C'est le cas notamment des PRP dont la justification était à rechercher à l'origine dans la création d'une alternative au licenciement ou dans une compensation par des embauches du passage à temps partiel de salariés âgés, en particulier dans des publics prioritaires (chômeurs de longue durée, etc.). C'est le cas également de la réglementation limitant le cumul entre retraite et activité professionnelle, mise en place après que la possibilité de ce cumul eut donné lieu à de fortes critiques en période de montée du chômage : la cessation d'activité du retraité peut en effet être interprétée comme « libérant une place » pour une personne plus jeune.

Certains dispositifs sont au contraire tournés vers les bénéficiaires : il s'agit de répondre à des besoins des personnes concernées, en aménageant les transitions entre l'activité et la retraite, en offrant des possibilités de choix individuel quant à l'organisation de la vie professionnelle en fin de carrière. C'est le cas notamment de la retraite progressive. C'est le cas également de la CPA pour les fonctionnaires, et, de plus en plus, par inflexion des objectifs premiers du dispositif, de la préretraite progressive des salariés du privé (le rapport de Pascal Charpentier et Annie Jolivet, joint au dossier du groupe de travail, montre l'importance prise dans la période récente par les PRP comme réponse à une demande sociale).

La présente note a pour objet d'envisager des pistes possibles en vue d'une articulation plus cohérente des divers dispositifs, dans une triple optique :

- remonter les taux d'activité des salariés de plus de 55 ans en favorisant la cessation progressive plutôt que la cessation totale d'activité ;
- aménager les transitions en fin de vie active ;
- rompre avec une logique malthusienne de la gestion de l'emploi pour, dans une perspective de retour au plein emploi, favoriser des comportements de prolongation d'activité, de retour de retraités à l'activité, de lutte contre des pénuries d'emploi.

Il est bien clair que cette réflexion doit s'inscrire dans une vision prospective de l'évolution de l'économie et du marché du travail, des régimes de retraite, des cycles de vie. Les pistes explorées dans cette note peuvent, pour une part, conduire rapidement à des modifications de réglementation mais posent également la question des objectifs à plus long-terme qui doit être examinée en lien avec l'évolution au cours du temps du marché de l'emploi et des comportements et préférences individuels.

Lorsque l'on étudie la problématique des cessations progressives d'activité, l'une des premières questions qui se présente concerne la distinction ou non des préretraites et des retraites progressives. Aujourd'hui, la distinction est claire entre les PRP et la retraite progressive<sup>1</sup>. Cette distinction repose sur des réglementations et des conditions d'accès différentes et, surtout, sur un mode de financement différent. Les PRP sont financées par les employeurs (par le biais de la contribution financière) et l'Etat, tandis que la retraite progressive est financée par les régimes de retraite.

Les deux termes de l'alternative sont les suivants :

- maintenir la distinction entre la PRP et la retraite progressive, la première concernant les personnes de moins de 60 ans et, éventuellement, celles ayant dépassé 60 ans mais ne réunissant pas la durée d'assurance suffisante pour liquider la pension à taux plein, la seconde concernant les personnes de plus de 60 ans dont, éventuellement, celles seulement pouvant liquider leur pension à taux plein ;
- fondre les deux dispositifs en supprimant la distinction entre un financement par l'employeur et/ou l'Etat et un financement par le système de retraite ; cette fusion implique la suppression de la notion d'âge de la retraite telle que conçue et mise en œuvre actuellement.

C'est le premier terme de l'alternative qui sera envisagé dans les travaux techniques présentés ici. Ceci conduit alors à :

- s'interroger sur les avantages et les problèmes susceptibles d'être posés par un développement de la préretraite progressive ;
- étudier une articulation optimisée de la préretraite et de la retraite progressives et proposer des pistes d'amélioration de la retraite progressive ;
- expliciter et distinguer les logiques de la retraite progressive et du cumul emploi-retraite afin d'étudier les évolutions possibles de la réglementation du cumul.

### **Développer la préretraite progressive**

Le développement de la préretraite progressive est souvent présenté comme une alternative aux cessations totales d'activité. Actuellement, la cannibalisation des préretraites progressives par les préretraites totales est souvent déplorée ; de la même façon, le développement de la CPA est entravé par l'existence du CFA dans la fonction publique. Cette cannibalisation est due, sans doute, à de multiples facteurs. L'un d'eux est souligné dans la note de la Direction de la prévision jointe au dossier du groupe de travail. Cette étude, réalisée pour le rapport Taddéi et actualisée en 2001, montre que pour des salariés de 58 ans, ayant cotisé 160 trimestres, dont le dernier salaire annuel brut est compris entre 110 000 F (16 770 €) et 185 000 F (28 200 €), le taux de remplacement net des allocations versées au titre du chômage ou de la préretraite varie entre 66 % (pour un chômeur) et 77 % (pour un préretraité en CATS), alors que le taux de remplacement net en préretraite progressive est de 85 %. Pour un dernier salaire supérieur à 28 200 €, le taux de remplacement net baisse légèrement pour un préretraité en CATS, en ARPE ou en PRP.

La marge comprise entre ce que perçoit une personne en inactivité totale (autour de 65-75 % du dernier salaire net) et le salaire d'une personne poursuivant son activité à temps plein est assez réduite. Il est difficilement envisageable que le taux de remplacement de la PRP s'approche de 100 %, sauf à décourager l'activité à temps plein ; l'écart entre le taux de remplacement de la PRP et celui d'une cessation totale d'activité est donc nécessairement faible.

---

<sup>1</sup> Il semble que la plupart des pays européens maintiennent également une distinction entre les deux dispositifs.

C'est pourquoi seule la fermeture des dispositifs de préretraite totale et la résorption du chômage de fin de carrière pourraient s'accompagner d'une montée en charge des préretraites progressives. Cette montée en charge devrait s'accompagner d'un certain nombre d'aménagements du dispositif actuel, tels que l'instauration d'une PRP à l'initiative salariale, une modulation possible de la durée d'activité, etc. (voir les propositions du rapport Taddéi jointes au dossier du groupe de travail). Cependant, de manière plus générale, il est utile de s'interroger sur les objectifs et les conséquences d'une telle montée en charge.

Le premier point de la discussion peut porter sur la norme de durée de l'activité avant la retraite qui doit être retenue. Si cette norme est le temps plein, le développement des préretraites progressives serait alors une transition entre l'inactivité totale constatée actuellement et un horizon de pleine activité jusqu'à 60 ans. Ce développement constituerait donc un accompagnement de la fermeture des préretraites et de la résorption du chômage de fin de carrière, et le dispositif serait ensuite destiné à refluer lorsque l'appréciation portée collectivement sur le travail des plus de 55 ans sera plus positive.

Le modèle normatif poursuivi peut être différent, et les préretraites progressives peuvent s'inscrire dans un vaste mouvement de modulation des transitions, dans un assouplissement et une différenciation des cycles de vie. Il faut alors souligner que ce modèle, s'il peut correspondre à des aspirations nouvelles, ne conduit pas nécessairement à la hausse d'activité des plus de 55 ans, tout au moins en nombre d'heures travaillées. En effet, si une diffusion de la préretraite progressive vers ceux qui sont en cessation totale d'activité est bénéfique pour la croissance et les comptes sociaux, une diffusion symétrique vers ceux qui poursuivent leur activité à temps plein jusqu'à 60 ans aurait naturellement pour résultat de faire baisser la durée d'activité de ces personnes. La combinaison des deux effets pourrait avoir un résultat dans un sens ou dans l'autre.

Un autre aspect de la préretraite progressive qui peut être discuté porte sur l'existence d'aides publiques au temps partiel de personnes ayant entre 55 et 60 ans. Cette discussion pourrait nécessiter une analyse transversale des mesures d'aide à l'emploi. La question est de savoir, en effet, si l'on souhaite subventionner à grande échelle le temps partiel des salariés âgés tandis que d'autres catégories de la population ne bénéficient pas de tels financements (on peut penser notamment aux femmes travaillant à temps partiel contraint). On peut considérer que ce financement est légitime et répond à un besoin collectif prioritaire, celui du retour à l'activité des plus de 55 ans.

Enfin, un dernier point peut être examiné, celui de la prise en compte de la pénibilité du travail. Le travail à temps partiel peut être une manière de répondre à la fatigue et au stress que ressentent des travailleurs vieillissants occupant des postes pénibles. Là encore, on doit se demander quelle norme de durée du travail est préférable. Il est souvent envisagé de répondre à la pénibilité par une cessation totale d'activité (CATS, services actifs dans le secteur public, bonifications de durée ou anticipations d'âge de la retraite évoquées dans le premier rapport du Conseil d'orientation des retraites). La question d'une prise en compte par le biais de la préretraite progressive mérite d'être posée.

### **Améliorer la retraite progressive**

Le développement de la retraite progressive, comme celui de la préretraite progressive, est souvent souhaité pour assouplir et diversifier les transitions vers la retraite et pour remonter les taux d'activité des salariés âgés. Dans la situation actuelle du marché du travail, les logiques sont cependant différentes. La réflexion sur la préretraite progressive s'inscrit en effet dans le cadre plus large de la situation de l'emploi et des marges de choix respectives des salariés et des employeurs. C'est à un déplacement collectif et une modification des comportements impliquant les salariés, les employeurs, les organisations représentatives des uns et des autres, l'Etat, que l'on souhaite parvenir. La retraite progressive, elle, est plus directement adressée à chaque assuré individuellement. La question de savoir si le marché du travail et la politique des employeurs permettent aux salariés d'y avoir accès est moins prioritaire. En effet, à partir du moment où l'âge de la retraite est atteint et les conditions du taux plein réunies, la situation de ceux qui n'auraient plus accès à un emploi même s'ils le souhaitaient est cependant assurée – même si cela est susceptible de créer des inégalités entre ceux qui auraient la possibilité d'accéder à la retraite progressive et les autres.

La retraite progressive existe en France depuis 1988 mais le nombre de bénéficiaires est négligeable. Son développement à grande échelle n'est probablement envisageable que dans un contexte de retour au plein-emploi. Des améliorations du dispositif existant semblent cependant d'ores et déjà souhaitables et possibles. On évoquera ici un certain nombre de points sur lesquels pourra porter la discussion.

- Le premier point concerne l'articulation entre préretraite progressive et retraite progressive. En particulier, les salariés qui ont dépassé 60 ans sans réunir les conditions du taux plein (160 trimestres d'assurance à partir de 2003) et qui souhaitent continuer d'acquérir des trimestres au régime général en travaillant à temps partiel doivent-ils pouvoir le faire en préretraite progressive ou en retraite progressive ? Pour ces personnes, la liquidation partielle de la retraite, dans le dispositif de retraite progressive, paraît peu intéressante en raison de l'abattement qui serait appliqué à la pension.

- Le second point est essentiel et porte sur la liquidation définitive de la pension dans le dispositif actuel de retraite progressive. Le salarié (ou le non salarié d'un régime aligné) qui prolonge son activité à temps partiel verse des cotisations mais n'acquiert pas de droits au régime de base. Cet effet est naturellement très désincitatif. La problématique peut sembler a priori la même que pour la prolongation d'activité à temps plein des assurés totalisant 160 trimestres et qui n'acquièrent pas de droits supplémentaires dans le régime de base<sup>2</sup>. Cependant, l'instauration d'une "surcote" dans le régime général et les régimes alignés pourrait être obtenue en aménageant à la marge les règles actuelles de calcul de la pension, soit en déplaçant le nombre de trimestres pris en compte en ajoutant les trimestres validés après 60 ans, soit en augmentant le taux de liquidation de la pension en fonction du nombre de trimestres validés au-delà de 60 ans. Cet aménagement des règles pourrait ne pas intégrer de modification liée au calcul du salaire (ou revenu) annuel moyen. Pour les salariés prolongeant leur activité après 60 ans à temps partiel, en revanche, le salaire annuel moyen pourrait être affecté par le report au compte de salaires (ou revenus) réduits la ou les dernières années. L'instauration d'une "double liquidation", permettant de valider les droits afférents à l'activité exercée à temps partiel dans le dispositif de retraite progressive, devrait donc introduire un mécanisme très novateur dans les règles de calcul de la pension. Une solution pourrait par exemple être d'accorder un pourcentage de la pension liquidée pour chaque trimestre validé en retraite progressive.

- Le troisième point concerne l'extension du dispositif de retraite progressive aux fonctionnaires et assurés des régimes spéciaux. Actuellement, une personne bénéficiant du dispositif de CPA doit liquider sa retraite dès qu'elle atteint 60 ans, même si elle ne réunit pas 37,5 annuités dans le régime spécial, et sans possibilité de poursuivre son activité en retraite progressive.

- Le quatrième point porte sur l'ouverture de la retraite progressive aux non salariés. La difficulté, ici, est d'évaluer la quotité de temps travaillé, afin d'évaluer en regard la fraction de la pension devant être liquidée. La notion de temps partiel est plus complexe à définir et contrôler pour un non salarié que pour un salarié. La règle aujourd'hui appliquée apprécie la durée d'activité en fonction de la diminution des revenus d'activité ; mais bien évidemment, la variation des revenus n'est pas seulement liée à la durée du travail.

La réflexion sur la retraite progressive est une réflexion sur les objectifs et les modalités du cumul d'un revenu d'activité à temps partiel et d'une fraction de la pension. Cette fraction de la pension compense l'inactivité partielle de l'assuré. Ce mécanisme répond bien à la logique générale du système de retraite, qui est de verser aux retraités un revenu socialisé compensant l'inactivité. C'est pour respecter cette logique que des règles strictes ont été édictées pour encadrer et limiter le cumul intégral entre un revenu d'activité et une pension. Les arguments pour un éventuel assouplissement de ces règles et les formes qu'il pourrait revêtir seront abordés ci-dessous.

---

<sup>2</sup> En réalité, le plein des droits est atteint dès 150 trimestres (proratisation en 150<sup>e</sup>), mais la prolongation de l'activité entre 150 et 160 trimestres permet d'améliorer le taux de la liquidation. Comme cela a souvent été souligné, le raisonnement est différent pour les pluripensionnés.

## Assouplir les règles du cumul emploi-retraite ?

En première analyse, il peut sembler qu'à partir du moment où les régimes de retraite assurent un taux de remplacement que l'on estime collectivement suffisant et équitable, il soit difficile de défendre la liberté de cumuler un emploi et une retraite, puisque, comme le rappelle le paragraphe précédent, la pension a pour logique intrinsèque de compenser l'inactivité. Cependant, on notera que la réglementation du cumul a généralement été liée à des considérations d'emploi.

En outre, un certain nombre d'arguments peuvent être cités pour justifier une approche plus pragmatique de la question :

- des pénuries de main d'œuvre ont commencé à apparaître et pourraient se développer dans l'avenir, notamment dans certains métiers souvent occupés par des non salariés ;
- autoriser plus largement le cumul emploi-retraite pourrait constituer un signal fort à l'adresse de la collectivité pour promouvoir l'activité des travailleurs dits âgés ;
- la liquidation définitive de la pension interdit des reprises d'activité, même si cette activité est très occasionnelle.

Si l'on ne souhaite pas promouvoir une suppression pure et simple des règles de cumul, on peut néanmoins discuter d'aménagements importants à la réglementation actuelle. Le fait, parfois mis en avant, que les règles de non cumul ne sont pas respectées dans un nombre important de cas ne plaide pas pour le maintien du statu quo, mais plutôt pour la mise en place de règles appliquées et contrôlées. La portée de la règle est en outre actuellement très variable selon la diversité des situations professionnelles, soit qu'elle soit plus ou moins facile à tourner, soit que le degré de contrainte qu'elle induit soit plus ou moins fort. Les aménagements envisagés pourraient prendre des formes différentes, qui ne sont d'ailleurs pas forcément exclusives les unes des autres.

- Un premier aménagement porte sur l'introduction d'une possibilité de suspension temporaire du versement de la pension en cas de reprise d'activité. Il ne s'agirait pas ici de permettre plus facilement de cumuler un revenu d'activité et une pension, mais de revenir sur le principe de liquidation définitive de la pension. Il resterait à définir si la suspension temporaire s'accompagnerait d'une revalorisation des droits au titre de l'activité supplémentaire.
- Un deuxième aménagement concerne l'instauration de règles financières au cumul afin de limiter financièrement le cumul d'un revenu d'activité et la perception d'une pension. Par exemple, chaque euro perçu au titre de l'activité pourrait diminuer la pension versée de x euro (x étant naturellement inférieur à 1 et pouvant être proche de 0,5 par exemple). Une règle financière existe aujourd'hui à l'ARRCO et à l'AGIRC mais est trop restrictive, car elle interdit que l'addition du salaire de la nouvelle activité et de la retraite dépasse le niveau du dernier salaire d'activité.
- Un troisième aménagement consisterait à admettre le cumul emploi-retraite pour des activités occasionnelles, représentant en durée annuelle un temps très partiel. La difficulté est alors de définir ce qu'est une activité occasionnelle. Si le seuil était trop élevé, le cumul viendrait en concurrence de la retraite progressive. On peut par exemple imaginer un système dans lequel la retraite progressive permette une activité à temps partiel d'au minimum 30 % et dans lequel le cumul soit possible entre la pension et un revenu d'activité représentant moins de 30 % du dernier revenu.
- Un quatrième aménagement consisterait à admettre des 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.

- Une cinquième possibilité pourrait être d'admettre le cumul, comme pour certaines professions libérales, dès lors que la personne exerçant une activité en percevant une pension cotise mais sans modification ultérieure du calcul de la pension.

Ces aménagements permettraient d'assouplir l'interdiction de cumul emploi-retraite en travaillant chez le même employeur ou en poursuivant la même activité, interdiction particulièrement pénalisante pour un grand nombre de salariés du privé, de fonctionnaires de l'Etat, de non salariés.

*Annexe : extrait du premier rapport du Conseil d'orientation des retraites (p. 274-275)*

« *La retraite progressive* »

On a beaucoup insisté dans ce rapport sur la question des cessations anticipées d'activité, sur le faible taux d'activité des plus de 55 ans et sur l'importance que revêt la remontée de ce taux pour l'avenir du système de retraite. Un développement des passages progressifs de l'activité à la retraite pourrait être de nature à favoriser cette remontée.

Les dispositifs de préretraite progressive (ouverte aux salariés de 55 à 60 ans et à ceux de 60 à 65 ans qui totalisent moins de 160 trimestres au titre de l'assurance-vieillesse) et de retraite progressive (ouverte aux salariés d'au moins 60 ans qui totalisent une durée d'assurance suffisante) bénéficient aujourd'hui à un faible nombre de salariés. Le développement des dispositifs de préretraite progressive est entravé par un effet de « cannibalisation » des dispositifs de cessation anticipée et totale d'activité. En effet, on constate que, dans tous les secteurs d'activité, lorsque coexistent des possibilités de cessation totale et de cessation progressive de l'activité, ce sont les premières qui se développent au détriment des secondes car elles constituent une solution souvent plus facile à la fois pour les employeurs et pour les salariés. Ce développement est en outre entravé par les caractéristiques trop restrictives de ces dispositifs, qui les rendent financièrement peu attractifs pour les salariés et relativement coûteux pour les entreprises.

Les conditions d'ouverture du droit à la retraite progressive, qui permet de poursuivre une activité à temps partiel tout en faisant liquider une fraction de la pension de retraite, la rendent également peu attractive pour les salariés, qui continuent à verser des cotisations au régime général sans acquérir de droits supplémentaires.

Si, comme le propose le Conseil, l'accès aux dispositifs de cessation anticipée et totale d'activité était progressivement restreint<sup>3</sup>, il conviendrait d'améliorer simultanément les caractéristiques des dispositifs de cessation progressive d'activité pour en favoriser le développement.

Ainsi, la retraite progressive dans le secteur privé pourrait être rendue beaucoup plus souple et attractive. La durée d'assurance requise pour en bénéficier, égale à celle exigée pour obtenir le taux plein (160 trimestres en 2003) pourrait être abaissée, voire supprimée. Si elle était simplement abaissée, cette durée minimale devrait être appréciée tous régimes confondus (et non, comme actuellement, dans le seul cadre des régimes général et alignés). Le principe de liquidation définitive (les cotisations versées postérieurement à la liquidation de la pension n'ouvrent pas de droit nouveau) constitue également un frein à la poursuite d'activité et devrait être supprimé. *A priori*, ce dispositif ne serait pas coûteux : le calibrage de la bonification peut être tel que les économies de prestations (l'assuré reçoit d'abord une retraite partielle) soient supérieures à l'effet ultérieur du supplément de pension acquis.

De même, dans le secteur public, les départs en retraite progressive pourraient être rendus nettement plus attractifs dans le cadre d'une refonte globale du Congé de fin d'activité et de la Cessation progressive d'activité, au bénéfice d'un mécanisme de cessation progressive dans lequel notamment :

- la retraite progressive pourrait aller jusqu'à 65 ans et non pas seulement 60 comme aujourd'hui.
- les droits à pension acquis pendant cette période ne seraient plus minorés mais se feraient sur la base de la valeur normale d'une annuité.

---

<sup>3</sup> En dehors des cas de certaines restructurations où elles peuvent être difficilement évitables.

Enfin, il faut souligner que le développement des cessations progressives d'activité ne pourra avoir lieu que si est engagée une adaptation de l'organisation du travail, permettant la transformation de postes à temps plein en postes à temps partiel. Sur ce thème, le champ de la réflexion est large et comprend des questions de formation professionnelle, de politique de rémunération, de modes de travail. L'identification des conditions permettant le développement des mécanismes de cessation progressive d'activité devra faire l'objet de travaux ultérieurs du Conseil. »