

Note de présentation générale

Les critères déterminant le choix du moment de la retraite

Les systèmes de retraite ont pour objectif d'offrir un certain niveau de revenu à des personnes qui ne peuvent plus travailler ou à qui la collectivité reconnaît le droit de cesser leur activité.

De manière schématique, on peut ainsi présenter les règles qui résultent d'une telle conception :

- Une règle d'âge minimum, parfois complétée par une règle de durée d'activité minimale, (condition de stage) déterminant la possibilité de bénéficier d'une pension de vieillesse.
- Un âge cible ou une durée d'activité cible¹, qui peut, le cas échéant, s'ajouter au précédent critère et déterminer l'octroi d'un montant de pension considéré comme « normal ». Cet âge ou cette durée cibles peuvent être matérialisés ou non par une discontinuité du barème de calcul de la pension, qui, si elle existe, marque nettement la préférence collective pour un départ à la retraite à un âge ou pour une durée d'activité donnés.

A ces règles générales, s'ajoutent le plus souvent des règles particulières permettant des départs anticipés pour des personnes qui se trouvent dans des situations spécifiques et notamment pour celles qui, en raison de conditions de travail pénibles ou de leur état de santé, sont présumées ne plus pouvoir travailler ou avoir une espérance de vie plus faible que la moyenne.

Les règles applicables dans le système de retraite français résultent d'une évolution historique qui aboutit à une diversité de mécanismes selon les régimes de retraite. Elles font désormais jouer un rôle essentiel dans le régime général à la durée d'assurance validée. Elles prennent en compte non seulement les périodes d'activité effective ayant donné lieu à cotisation mais aussi un certain nombre de périodes d'interruption d'activité, occasionnées notamment par le chômage ou l'éducation des enfants.

L'édifice résultant de la coexistence de règles diverses dans les différents régimes de retraite, auxquelles s'ajoutent les dispositifs qui, dans la sphère de l'assurance chômage, permettent des cessations anticipées d'activité est complexe. Il mérite aujourd'hui d'être examiné de façon systématique afin d'évaluer l'adéquation des réponses qu'il apporte aux objectifs qui lui sont assignés et d'envisager les adaptations nécessaires pour améliorer cette adéquation ainsi que les évolutions souhaitables pour tenir compte des changements démographiques et sociaux.

¹ ou de référence. Le terme de pivot qui aurait pu également être retenu suppose une symétrie du barème de calcul de la pension autour de l'âge ou de la durée pivot, en cas d'anticipation ou de différé du départ à la retraite.

1. Adéquation des réponses apportées aux objectifs assignés aux régimes en termes de choix du moment de la retraite.

Pour analyser les critères déterminant le choix du moment de la retraite ce dossier ne limite pas l'examen aux seuls régimes de retraite. Les cessations d'activité organisées dans le cadre des dispositifs de préretraite et pour les chômeurs dispensés de recherche d'emploi ont également été prises en compte. Ces dispositifs concourent tous, en effet, à des sorties définitives de l'activité professionnelle et leurs interactions sont nombreuses. Leur prise en compte globale n'implique ni une méconnaissance de la nature différente de ces divers dispositifs, ni que les préretraites seraient destinées à durer.

Le paysage qui résulte de cette juxtaposition est remarquablement complexe et les points de référence y sont assez confus.

Tout le monde a en tête que l'âge « cible » de la retraite est 60 ans et la durée d'activité « cible » 37,5 ans (progressivement portée à 40 ans d'ici 2003 pour les salariés du privé). En réalité, dans la réglementation du régime général et des régimes alignés (c'est-à-dire pour les salariés du privé, les artisans et les commerçants), l'âge de référence demeure 65 ans, l'ordonnance de 1982 ayant simplement créé un nouveau cas d'anticipation du droit à la retraite à 60 ans (âge minimal) pour les assurés totalisant 37,5 années (bientôt 40 années) d'assurance tous régimes de retraite confondus. Ceci signifie que le droit à une retraite à taux plein est, de toutes façons, acquis pour tout assuré, quelle que soit sa durée d'activité, à 65 ans, comme précédemment, et que, même s'il totalise 37,5 années (bientôt 40 années) d'assurance, il ne peut pas partir à la retraite avant 60 ans.

Par ailleurs, l'âge conventionnel de la retraite demeure 65 ans dans les régimes complémentaires de salariés du privé. C'est moyennant le remboursement des charges correspondantes par une structure extérieure aux régimes (ASF puis AGFF) que ces derniers n'appliquent pas, depuis 1982, de coefficients d'anticipation aux assurés partant entre 60 et 65 ans, avec le taux plein au régime général. Ce dernier dispositif ne bénéficie pas aux assurés qui ne sont plus salariés, artisans, chômeurs ou préretraités au moment où ils demandent le bénéfice de leur pension et doivent donc attendre 65 ans pour bénéficier de celle-ci sans abattement.

Simultanément, divers dispositifs de préretraite ou d'assurance chômage permettent aux salariés du secteur privé de cesser définitivement leur activité avant 60 ans avec diverses conditions d'âge et de durée d'assurance. Dans tous les cas, il est prévu que les assurés se trouvant dans ces dispositifs en conservent le bénéfice jusqu'au moment où ils remplissent les conditions pour avoir une retraite à taux plein dans le régime général.

Pour les salariés du secteur public, le droit à la retraite à taux plein est ouvert à 60 ans dans le cas général, sans condition de durée d'assurance avec toutefois une condition de stage, dans le régime concerné, de 15 ans². La retraite complète est acquise avec 37,5 années d'assurance. Des possibilités de départ dès 55 ans, voire dans quelques cas plus précoces, sont prévues pour certaines catégories d'agents en raison du métier exercé ou du secteur d'activité ou dans

² Les personnes qui ne totalisent pas les 15 ans sont reversées au régime général qui leur ouvre des droits et reçoit un versement représentatif des cotisations antérieurement perçues dans le régime spécial concerné.

le cadre de dispositifs de cessation anticipée d'activité analogues à ceux qui existent dans le secteur privé ainsi que pour les femmes ayant élevé trois enfants.

Pour les professions libérales l'âge normal de départ à la retraite est 65 ans, mais il est possible de la prendre à partir de 60 ans (âge minimal) moyennant un abattement de 5% par année d'anticipation.

De tout ceci, il résulte une concentration des cessations définitives d'activité autour de trois zones d'âge : 55-57 ans, 60-61 ans et 65 ans. Dans le secteur privé où des coefficients d'abattement particulièrement pénalisants s'appliquent en cas de départ entre 60 et 65 ans lorsque la condition de durée d'assurance de 37,5 ans tous régimes (bientôt 40) n'est pas remplie, les départs avant 65 ans se font généralement avec cette durée (sauf en cas d'inaptitude). Dans les régimes du secteur public où de tels abattements n'existent pas, un nombre important de départs se font dès que la condition minimale d'âge est remplie, sans que l'assuré totalise les 37,5 années nécessaires pour avoir une pension complète.

On est ainsi, on le voit loin de normes ou de références uniques et parfaitement lisibles. Ce constat est renforcé si l'on étend l'analyse aux possibilités de départs anticipés en raison de l'état de santé ou de la pénibilité de l'activité exercée. Cette complexité s'accompagne d'une assez grande inégalité dans les parcours conduisant de l'activité à la retraite. Selon la profession exercée ou le secteur d'activité, on pourra ou non bénéficier de possibilités de cessation anticipée d'activité et dans des conditions qui peuvent sensiblement varier. Ceci alimente la demande d'extension des possibilités de départ à la retraite avant 60 ans, avec d'autant plus de force que nombre d'assurés remplissent avant 60 ans le critère de durée d'assurance pour bénéficier du taux plein dans le régime général (40 ans en 2003) et estiment cotiser « pour rien ». Ce sentiment est encore accentué par le fait que la durée d'activité susceptible d'être effectivement prise en compte pour le calcul de la pension dans le régime général est plafonnée à 37,5 ans.

Par ailleurs, la rigidité introduite par des coefficients d'abattement très pénalisants en cas de départ anticipé dans le régime général (entre 60 et 65 ans) est contraire à l'exercice d'une certaine liberté de choix des individus que l'on peut juger aujourd'hui souhaitable.

Enfin l'impossibilité d'améliorer sa pension en cas de poursuite de l'activité dès lors que l'on a le taux plein, est peu favorable à des prolongations d'activité que certains assurés pourraient souhaiter.

2. Adaptation possible des règles des régimes destinée à améliorer leur adéquation aux objectifs poursuivis

Réfléchir à de possibles adaptations conduit à se poser de façon explicite la question des objectifs poursuivis par le système de retraite et des règles mises à leur service. Pour éclairer la problématique, il est possible d'identifier quatre questions :

- Souhaite-t-on maintenir un critère d'âge ou de durée d'activité minimum pour déterminer le droit d'accès à la retraite ?
- Estime-t-on nécessaire qu'un âge ou une durée d'activité soient identifiés, le cas échéant de façon distincte de critères minimums d'accès du droit à la retraite et servent de point de repère social, correspondant au moment où un assuré est susceptible de

bénéficier du niveau de retraite (taux de remplacement) considéré comme normal ? Subsidiairement, il convient de se demander si cette norme doit être matérialisée ou non par une discontinuité du barème de calcul de la retraite, ou doit être définie de manière extérieure aux régimes de retraite (par la pratique sociale, dans le droit du travail...) ? Ceci conduit à la question suivante.

- Souhaite-t-on laisser une marge de choix individuel aux assurés et de quelle ampleur, selon qu'on la combine avec de simples conditions minimales d'accès au droit à la retraite ou avec des critères cibles ?
- Pour quelles populations particulières entend-on organiser des possibilités de départ anticipé à la retraite ?

On pourrait concevoir des dispositifs permettant simplement à leurs adhérents de transférer des sommes d'argent d'un moment à un autre de la vie. Il leur serait dans un tel cadre possible de disposer à tout moment d'une sortie en rente, celle-ci étant calculée sur une base actuarielle, sans condition minimale d'âge ou de durée d'activité. Un tel système remettrait profondément en cause l'idée même d'assurance vieillesse, obligatoire et collectivement organisée, en permettant à des assurés de sortir à tout moment du système avec des montants de pension très faibles. Ils seraient alors susceptibles de ne plus avoir un niveau de ressources suffisant lors de leurs vieux jours.

C'est pourquoi, dans tous les systèmes de retraite existants, sont prévues des conditions minimales d'âge se cumulant éventuellement avec des conditions de durée minimale d'activité (conditions de stage). Personne n'envisage aujourd'hui en France de supprimer toute condition de ce type. La question est toutefois ouverte d'une éventuelle modification des règles existantes et du choix entre âge, durée, ou du cumul des deux en termes de critère minimum d'accès à un droit à la retraite.

La question de références d'âge ou de durée d'activité distinctes des conditions minimales d'accès au droit à la retraite est également ouverte. On peut concevoir des systèmes de retraite dans lesquels une telle référence n'est pas matérialisée dans les règles déterminant le droit et le montant de la pension. C'est le cas des régimes de la Fonction publique. Dans le régime général, avant 1982, l'accès à la retraite était subordonné dans le régime général, à une condition d'âge minimum de 60 ans. Un assuré disposait alors d'une pension calculée au taux de 25% de son salaire de référence (et proratisée le cas échéant en fonction de la durée d'assurance). Chaque année de différé du départ à la retraite conduisait à une majoration de 5% du taux de liquidation, lui permettant d'obtenir une pension égale à 50% du salaire en cas de départ à 65 ans et à 100% en cas de départ à 75 ans. Aucune discontinuité du barème ne marquait de préférence collective pour le choix d'un âge de départ à la retraite.

Un autre exemple peut être pris à l'étranger en présentant le cas Suédois dans lequel le droit à pension est ouvert à partir de 61 ans, le montant de la pension étant ensuite calculé par l'application d'un barème actuariellement neutre jouant dans la tranche d'âge de 61 ans à 65 ans.

De tels systèmes signifient-ils pour autant l'absence totale de référence sociale quant à l'âge ou à la durée d'activité considérés comme normaux pour partir à la retraite ? Pas nécessairement. Une telle référence peut exister en dehors du régime de retraite lui-même. C'était le cas en France avant 1982, le montant de la pension considéré comme normal étant

alors de 50% (40% avant les réformes Boulin des années 70) et correspondant à un départ à 65 ans. C'était cet âge qui, dans le cadre du droit du travail, était considéré comme l'âge de la retraite et se trouvait matérialisé essentiellement dans les conventions collectives (la notion de mise à la retraite figure depuis une date récente, 1986, dans l'actuel code du travail).

Ces questions et considérations générales étant présentées, comment les appliquer à une réflexion portant sur l'adaptation de l'actuel système de retraite ?

- Peut-on faire de la durée d'assurance la seule condition minimale de l'ouverture du droit à une pension de vieillesse ?
- En ce cas quelle notion de durée retenir (durée cotisée, travaillée, validée... ?) et pour quel quantum (40 ans, davantage ?) Peut-on abandonner tout critère d'âge, le cas échéant croisé avec le critère de durée ? Doit-on aller jusqu'à distinguer une durée minimale et une durée cible ?
- Si l'on ne fait pas de la durée d'assurance la seule condition minimale du droit à une pension de vieillesse, comment traiter le cas des assurés ayant commencé à travailler très jeunes ou ayant eu des activités pénibles ? Si on souhaite leur permettre de partir à la retraite avant 60 ans, quels critères retenir ? Comment traiter la question des différents régimes de retraite ?
- Comment favoriser la poursuite de l'activité des assurés qui le souhaitent par des incitations prenant la forme d'améliorations du montant de leur pension ? Dans quelle proportion ? Quelle articulation prévoir avec les règles du droit du travail ?
- Quels marges de choix individuels ouvrir par un ajustement du barème de calcul de la pension ? Par rapport à quel âge ou quelle durée d'assurance cibles ?
- Par des barèmes de coefficients d'anticipation ou de différé continus et symétriques ou non ?
- Comment traiter l'articulation entre dispositifs de chômage après 55 ans et (et le cas échéant préretraites) et retraite de façon évolutive en fonction du contexte de l'emploi ?

3. Evolutions possibles pour tenir compte des changements sociaux

Les changements sociaux prévisibles appellent une évolution des critères déterminant le choix du moment de la retraite. On se limitera ici à l'examen de trois questions :

- Le traitement des pluriactifs qui se voient appliquer des règles d'âge et de durée d'assurance différentes pour les pensions correspondant aux diverses parties de leur carrière.
- Le traitement des interruptions d'activité liées notamment au chômage ou à l'éducation des enfants.
- L'évolution des âges d'entrée dans la vie active et la diversité des carrières qui justifient pour certains l'ouverture de possibilités de rachats de cotisations dans le cadre des régimes de retraite obligatoires.

3.1. Le traitement des pluriactifs.

L'avantage qui résulte de la possibilité pour les pluriactifs de faire valider plus de 37,5 années d'activité, ce que ne peuvent faire les mono actifs, est bien connue. Elle est à mettre en regard d'autres règles de calcul des pensions (notamment du salaire de référence) qui, en sens inverse, les pénalisent.

En ce qui concerne les conditions d'accès à la retraite, chaque régime applique de façon autonome ses propres règles et, lorsqu'il doit calculer une durée d'assurance tous régimes (ce qui est le cas du régime général et des régimes alignés), il retient pour les durées dans les autres régimes, les durées telles que calculées par ces régimes eux-mêmes. Les seules difficultés à l'heure actuelle sont la prise en compte des majorations de durée d'assurance pour enfants (point mineur) et l'absence de droit à pension sans abattement à l'AGIRC et à l'ARRCO pour les « partis » (personnes qui ne sont plus salariés, chômeurs ou artisans au moment de la liquidation de la pension), alors même qu'ils ont droit à une pension à taux plein au régime général.

Si à l'avenir, une éventuelle réforme des critères d'ouverture du droit à pension dans les régimes de fonctionnaires, conduisait à mettre en œuvre dans ces régimes une condition de durée d'assurance tous régimes, il conviendrait alors d'assurer une cohérence des règles de décompte de cette durée totale dans les différents régimes l'utilisant. Mais ceci ne devrait pas poser de problème majeur.

3.2. Le traitement des interruptions d'activité

Divers types d'interruptions d'activité donnent lieu à l'attribution de droits dans les régimes de retraite, permettant d'en atténuer voire d'en neutraliser les conséquences sur le calcul de la pension.

L'évolution du contexte économique et social peut conduire à se demander si les diverses validations ou majorations correspondantes sont bien toujours adaptées aux besoins des assurés.

C'est ainsi que l'on peut s'interroger sur une éventuelle refonte des divers avantages familiaux accordés dans le cadre de la retraite, qui permettrait de mieux tenir compte de l'évolution du mode d'exercice des responsabilités familiales.

De même, le développement du chômage de longue durée dans la période passée, la multiplication de formes particulières d'emploi liées à des difficultés d'insertion professionnelle, le développement des stages de formation professionnelle, appellent une réflexion d'ensemble sur les droits accordés dans les régimes de retraite au titre de ces périodes. Cette réflexion est d'autant plus nécessaire que l'allongement de la durée prise en compte pour le calcul du salaire de référence (salaire des 25 meilleures années) accroît le poids de ces périodes dans le calcul de la pension.

3.3. Rachats de cotisations

Le recul de l'âge de début d'activité lié notamment à l'allongement des études, une certaine diversification des formes de déroulement de la vie professionnelle, le souhait d'ouvrir davantage de possibilités de choix individuel aux assurés conduisent certains à souhaiter

l'ouverture de possibilités de rachats de cotisations dans le cadre des régimes de retraite obligatoires.

Fondé par définition sur un choix volontaire de l'assuré, le rachat pose de difficiles problèmes de pilotage financier dans les régimes par répartition, dans lesquels l'équilibre financier est assuré à chaque instant par les cotisations du moment.

Plusieurs types de questions se posent dès lors à propos des rachats de cotisations :

- Quels motifs pourraient être considérés comme légitimes pour ouvrir droit à possibilités de rachats : validations d'études, interruptions d'activité pour convenances personnelles, congés sabbatiques, rattrapage de périodes marquées par des difficultés d'insertion, amélioration des droits du conjoint, ... ?
- Le rachat dans le cadre des régimes obligatoires, est-il la meilleure réponse aux problèmes identifiés ?
- Si des possibilités de rachats étaient envisagées, quelles conditions et quelles modalités devraient-elles être prévues pour que le dispositif mis en place réponde aux besoins des assurés tout en étant financièrement soutenable par les régimes ?

4. Prise en compte des futures évolutions démographiques

Les projections démographiques actuelles anticipent une poursuite de l'allongement continu de l'espérance de vie à 60 ans. Cet allongement modifie, toutes choses égales d'ailleurs, le rapport entre durée potentielle d'activité et durée potentielle de service de la pension. Il explique la moitié de la dégradation du rapport démographique des régimes au cours des 40 prochaines années, l'autre moitié résultant de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du baby boom.

On peut aujourd'hui s'interroger sur l'opportunité de programmer un ajustement des paramètres de fonctionnement des régimes en fonction de cette évolution à l'instar de ce qu'ont prévu les récentes réformes suédoises et italiennes : les barèmes déterminant le choix du moment de la retraite dans ces deux pays sont désormais corrigés génération par génération, par un coefficient tenant compte de l'espérance de vie de chacune d'elles.

* *
*

Les questions posées par les critères déterminant le choix du moment de la retraite sont rendues aujourd'hui difficiles par la nécessité d'anticiper des évolutions futures aussi bien sociales (recul des âges de début d'activité, diversification des carrières, élévation des taux d'activité aux âges élevés, ...) que démographiques (poursuite de l'allongement de l'espérance de vie), alors même que le contexte économique reste marqué par un niveau de chômage élevé et l'éviction des travailleurs de plus de 55 ans. Il est néanmoins indispensable d'engager des évolutions permettant d'améliorer l'adéquation des dispositifs actuels à leurs objectifs, mais aussi d'engager des changements prévisibles dans le temps et cohérents avec les adaptations que l'on souhaite pour le long terme. Les conséquences de toute modification envisagée nécessitent enfin d'être chiffrées afin d'en mesurer les conséquences financières et la soutenabilité pour les régimes.