

**Age de la retraite et durée d'assurance,
les critères déterminant le choix du moment de la retraite.
Identification de pistes de travail**

La présente fiche récapitule les orientations qu'il paraît intéressant de proposer après la réunion du groupe Age et travail du 21 février 2002. Ce cadre pourrait permettre d'identifier les approfondissements techniques souhaitables pour poursuivre, au sein du Conseil, la réflexion sur les critères déterminant le choix du moment de la retraite. Cette réflexion est importante pour apprécier si les critères actuels apparaissent satisfaisants ou devraient être modifiés. Elle est également importante pour déterminer comment le système pourrait évoluer dans le temps, compte tenu notamment de la situation de l'emploi, des besoins de financement des régimes de retraite.

Diverses raisons plaident, en effet, pour que la réflexion intègre une dimension temporelle.

La première tient à la situation de l'emploi. Le marché du travail continue, encore aujourd'hui, à exclure massivement les travailleurs âgés de plus de 55 ans. En revanche, l'hypothèse, prise pour référence par le Conseil d'orientation des retraites, est celle d'un retour au plein emploi en 2010¹. Elle suppose une augmentation très forte de l'activité des plus de 55 ans et un profond changement du contexte dans lequel devraient alors intervenir les départs à la retraite.

La deuxième tient à l'évolution des durées de carrière. Au fil des générations, les durées de carrière ont tendance à se raccourcir en moyenne, et leur dispersion à se réduire. Ceci s'explique notamment par le recul de l'âge d'entrée dans la vie active, lié à l'allongement de la durée des études et pour certaines générations, à des difficultés d'entrée sur le marché du travail, ainsi que par l'augmentation des durées d'activité féminine qui tendent à se rapprocher de celles des hommes.

Enfin, il est certain qu'une modification substantielle des paramètres des régimes commandant le choix du moment de la retraite, si elle était décidée, ne pourrait se réaliser que de façon progressive et programmée et qu'il importe de bien réfléchir à l'ensemble des implications de l'utilisation combinée ou non des critères d'âge et durée.

Dans l'immédiat, deux questions se posent qui doivent être tranchées quelle que soit l'orientation retenue pour le long terme.

La première a trait aux personnes de plus de 55 ans privées d'emploi. Les préretraites et l'assurance chômage (dispense de recherche d'emploi) assurent aujourd'hui une prise en charge des personnes de plus de 55 ans privées d'emploi, jusqu'au moment où elles peuvent bénéficier d'une retraite à taux plein. On peut continuer de traiter cette situation dans le cadre de dispositifs particuliers distincts du système de retraite, ou, au contraire souhaiter la prendre en charge dans le cadre des régimes d'assurance vieillesse eux-mêmes. C'est le premier point à trancher.

¹ Qui requiert, on y reviendra plus tard, un ensemble d'actions volontaristes dans le champ de l'emploi et du travail.

La deuxième question concerne les personnes totalisant, aujourd'hui, de longues durées de carrière. Elle est importante. Pour la préciser, il est intéressant de mieux cerner la notion de très longues durées de carrières. Elle ne coïncide pas nécessairement avec celle de dépassement de la durée de cotisation nécessaire pour avoir le taux plein. La question des personnes qui ont commencé à travailler très jeunes et remplissent avant 60 ans les conditions de durée d'assurance ouvrant droit au taux plein au régime général est aujourd'hui posée. Quelle que soit l'orientation générale retenue, il convient de se prononcer sur cette question qui peut être traitée de façon assez différente selon la voie d'évolution souhaitée à long terme.

Au-delà de ces questions immédiates, la réunion du 21 février suggère trois grandes voies d'évolution possibles, selon que l'on privilégie le critère de la durée d'assurance, le critère d'âge pour l'ouverture du droit à pension ou que l'on conserve une combinaison de ces deux critères.

Le travail proposé consiste, d'une part, à faire des propositions sur les caractéristiques à préciser pour chacune des voies possibles, et d'autre part, à indiquer les implications de chacune de ces voies tant du point de vue financier que d'autres points de vue (caractéristiques des personnes dont la situation est modifiée selon les générations ...). Quelque soit l'hypothèse envisagée, la durée de cotisation est prise en compte dans le calcul déterminant le montant de la pension, le salaire moyen des meilleures années étant multiplié par le nombre d'années de cotisations (plafonné ou non). En revanche, selon les hypothèses l'influence de la durée de cotisation sur le taux est plus ou moins importante.

1) Accentuer le rôle de la durée d'assurance comme critère d'ouverture du droit à pension

Retenir cette voie conduirait à poursuivre l'évolution engagée en 1982 dans le régime général et à donner un rôle prééminent à la durée d'assurance pour l'ouverture du droit à pension en s'affranchissant, le cas échéant, de la condition d'âge minimal aujourd'hui fixée à 60 ans. Dans cette perspective, différents schémas sont possibles que l'on s'efforcera de caractériser et de chiffrer en précisant divers éléments :

- la notion de durée d'assurance retenue : ce peut être une durée travaillée, cotisée, validée, calculée à compter de l'âge d'entrée dans la vie active ... ;
- le nombre d'années pris comme référence : 40 ans, davantage ? Ce nombre ne peut être fixé indépendamment de la notion de durée choisie et des conditions de validation de cette durée. Il doit également tenir compte des durées de carrière des générations concernées ;
- le rôle éventuellement donné au critère d'âge subsidiairement du critère de durée d'assurance. Même dans un système privilégiant le critère de durée de carrière, on peut maintenir des références à l'âge en prévoyant notamment qu'à partir d'un âge donné (65 ans aujourd'hui), le taux de remplacement de référence est de toutes les façons acquis quelle que soit la durée validée par un assuré. On peut aller plus loin en imaginant par exemple un dispositif croisant systématiquement âge et durée (un peu sur le mode de l'ARPE) pour déterminer le moment où un assuré bénéficie du taux de remplacement de référence (par exemple 60 ans et 40 années d'assurance, 55 ans et 42 ans, 58 ans et 44 ans ...) ;
- les droits à départ anticipé à la retraite à prévoir pour certaines catégories particulières d'assurés, l'utilisation privilégiée du critère de durée d'assurance ne dispensant pas de se poser la question des personnes inaptes au travail, ayant des conditions de travail pénibles, des charges de familles ... ;

- le barème applicable aux assurés anticipant ou différant leur départ à la retraite par rapport au moment où ils remplissent les conditions ouvrant droit au taux de remplacement de référence.

2) Donner un rôle essentiel à l'âge comme critère d'ouverture du droit à pension.

Retenir cette voie conduit à faire de l'âge, le repère central s'agissant du moment du départ à la retraite. En ce cas, également, différents schémas peuvent être étudiés et chiffrés en précisant :

- l'âge retenu pour ouvrir le droit au taux de remplacement pris pour référence, éventuellement distinct d'un âge minimal de départ à la retraite ;

- l'âge éventuellement retenu pour permettre une liquidation avec abattement de taux ;

- le barème applicable aux assurés anticipant ou différant leur départ à la retraite par rapport au moment où ils remplissent les conditions ouvrant droit au taux de remplacement de référence ;

- les droits à départ anticipé à la retraite à prévoir pour certaines catégories particulières d'assurés. Dans ce deuxième cadre, comme dans les autres, même si la durée d'assurance cesse d'être un critère pour l'ouverture du droit à pension, elle continue bien sûr d'être prise en compte dans le calcul déterminant le montant de la pension. Les conditions de décompte et de valorisation de cette durée qui commandent le moment effectif où un assuré pourra partir avec le montant de pension souhaité. Les règles de validation des diverses périodes susceptibles d'être prises en compte doivent ici aussi être soigneusement examinées.

3) Conserver une combinaison de critère d'âge et de durée d'assurance pour l'ouverture du droit à pension

Cette troisième voie consiste à conserver les principes actuels applicables dans le régime général en les faisant cependant évoluer. Plusieurs points doivent à cet égard être examinés :

- les conditions de validation de la durée d'assurance et d'un certain nombre de périodes d'interruption d'activité qui pourraient être adaptées à l'évolution du contexte ;

- les adaptations à prévoir pour inciter des assurés à prolonger leur activité, alors qu'ils remplissent les conditions pour bénéficier du taux plein, en améliorant leurs droits à pension ;

- d'éventuels assouplissement du barème pour accroître la liberté de choix du moment de la retraite pour ceux qui souhaitent anticiper ;

- les évolutions à prévoir en ce qui concerne les droits à retraite anticipée ouverts à certaines catégories d'assurés (question de la pénibilité du travail) ;

- le moyen à privilégier, dans une hypothèse où l'on souhaiterait à terme agir sur les paramètres pour modifier l'âge de cessation d'activité, âge, durée, ou les deux ?

Plusieurs éléments d'appréciation peuvent guider le choix entre les trois voies qu'il est proposé d'approfondir : l'adaptation des dispositifs aux objectifs du système de retraite (notamment en termes de justice), leur facilité de mise en oeuvre, leur lisibilité. Quelle que soit la voie étudiée, les conditions de validation de périodes pour la retraite (activité professionnelle, chômage, éducation des enfants, mais aussi, périodes de formation) revêtent un caractère stratégique et doivent faire l'objet d'un examen approfondi. Il convient d'avoir, en outre, à l'esprit que, selon la voie retenue, c'est plutôt un durcissement du critère d'âge ou plutôt un durcissement du critère de durée d'assurance, voire les deux que l'on privilégierait, dans l'hypothèse où l'on souhaiterait accompagner ou susciter l'allongement des durées d'activité par une action sur les paramètres des régimes de retraite (point sur lequel il n'y a pas de consensus au sein du Conseil).