

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 23 septembre 2015 à 9 h 30
« Audition de M^{me} Yannick Moreau, présidente du CSR
Travail et retraite : le point sur quelques dispositifs »

Document n° 5

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

**Les dernières évolutions en matière de retraite progressive :
quel dispositif pour quels objectifs ?**

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Les dernières évolutions en matière de retraite progressive : quels objectifs pour quel dispositif ?

La loi de réforme des retraites de 2003 avait assoupli les modalités de la retraite progressive réservée aux personnes ayant atteint l'âge minimal légal de la retraite de droit commun (60 ans à l'époque), tout en supprimant la pré-retraite progressive qui, elle, était ouverte à des personnes n'ayant pas encore atteint cet âge. La loi du 20 janvier 2014 est une nouvelle étape dans l'évolution du dispositif de retraite progressive puisqu'elle en modifie à nouveau les modalités, notamment en l'ouvrant dès l'âge de 60 ans, donc avant l'âge minimal légal de la retraite de droit commun qui passe à 62 ans à partir de la génération 1955.

Plus précisément, la retraite progressive autorise un assuré à liquider (provisoirement) sa pension, tout en continuant son activité professionnelle de manière réduite. Elle est ouverte aux assurés du secteur privé¹ ayant atteint 60 ans et justifiant de 150 trimestres de durée d'assurance, en deçà de la durée requise pour bénéficier d'une pension complète. L'assuré touche alors une pension calculée au *pro rata* de la pension qu'il aurait reçue dans le cas d'une liquidation totale de ses droits. Cette activité partielle donne lieu au versement de cotisations vieillesse, qui permettent d'accroître les droits à pension en vue de la liquidation définitive de sa pension, lors du départ complet en retraite.

Ce document précise les modalités de la retraite progressive issues de la loi du 20 janvier 2014, revient sur les évolutions successives du dispositif tout en rappelant quelques statistiques relatives à ses bénéficiaires, puis apporte de premières réflexions sur le dispositif rénové.

1. Le dispositif en vigueur issu de la loi du 20 janvier 2014²

La retraite progressive fait l'objet des articles L. 351-15 et -16, R. 351-39 à R. 351-44 et D. 351-15 du code de la sécurité sociale (CSS)³.

Le **champ d'application** couvre une large population :

- les salariés relevant du régime général⁴,
- les artisans et commerçants relevant du régime social des indépendants⁵,
- les agriculteurs (salariés et chefs d'exploitation) relevant de la mutualité sociale agricole⁶.

¹ Les assurés de la fonction publique ne disposent pas de dispositif similaire : la cessation progressive d'activité a été supprimée en 2010 ; en outre, les possibilités de surcotiser au titre de la retraite pour les fonctionnaires travaillant à temps partiel sont limitées à 4 trimestres.

² Applicable aux pensions prenant effet à compter du 1^{er} janvier 2015.

³ Modifiés par la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite et le décret n° 2014-1513 du 16 décembre 2014 relatif à la retraite progressive.

⁴ Les agents non titulaires de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics de l'État peuvent bénéficier de la retraite progressive (lettre ministérielle du 26 octobre 1989).

⁵ V. art. L. 634-3-1 CSS qui leur rend applicable les articles L. 351-15 et -16 CSS.

⁶ V. art. L. 732-29 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) qui leur rend applicable les articles L. 351-15 et -16 CSS, et les articles D. 732-167 CRPM et suivants.

Les **conditions d'éligibilité** en font un dispositif de transition vers la retraite, *a priori* relativement accessible :

- avoir atteint l'âge de 60 ans⁷ ;
- réunir une durée d'assurance et de périodes reconnues équivalentes d'au moins 150 trimestres (37,5 ans) dans un ou plusieurs régimes de base obligatoires (y compris, donc, les régimes spéciaux depuis le 1^{er} janvier 2015) ;
- exercer à titre exclusif une activité réduite/à temps partiel dont la quotité est comprise entre 40 % et 80 % de la durée légale ou conventionnelle du travail dans l'entreprise⁸ – soit une baisse du temps de travail par rapport à cette durée comprise entre 20 % et 60 % – ou qui entraîne une baisse de revenus pour les artisans et commerçant dans les mêmes proportions (entre 20 % et 60 %) ou, pour les agriculteurs, qui suppose une baisse de la surface exploitée (voir ci-après).

La retraite progressive est ouverte aussi bien aux salariés qui travaillent déjà à temps partiel qu'à ceux qui passent à temps partiel au moment de leur demande de retraite progressive. En outre, elle concerne tout salarié quel que soit son type de contrat (par exemple, un contrat d'accompagnement dans l'emploi⁹). Enfin, le salarié ne doit exercer qu'une seule activité à temps partiel, et non pas plusieurs, dans la limite de 80 % du temps de travail¹⁰.

La retraite progressive permet d'assortir les revenus tirés d'un travail à temps partiel d'une **fraction de la pension**. La retraite est servie à titre temporaire : la liquidation est explicitement dite « provisoire » ; il s'agit d'une dérogation au principe général d'intangibilité des retraites après leur liquidation (R. 351-10 CSS) qui veut qu'on ne puisse recalculer une retraite une fois liquidée.

La demande de retraite progressive entraîne la liquidation provisoire des pensions de base des régimes suivants : le régime général, le régime des salariés agricoles, le régime social des indépendants, le régime des professions libérales et le régime des non-salariés agricoles, et de certaines des pensions complémentaires associées.

L'attribution d'une retraite progressive par une caisse entraîne le calcul et le service de la même fraction de pension dans les régimes de base susmentionnés qui sont notifiés par la caisse¹¹ et certains régimes complémentaires (par exemple, l'AGIRC-ARRCO qui a transposé le nouveau barème)¹². Pour tous ces régimes, la fraction de retraite progressive se déduit de la pension complète déterminée selon les règles habituelles de calcul (salaire de référence, taux

⁷ La loi est plus précise : il faut avoir atteint l'âge d'ouverture des droits (allant de 60 à 62 ans selon les générations) diminué de deux ans, dans la limite de l'âge de 60 ans.

⁸ La circulaire de la CNAV n° 2014-65 du 23 décembre 2014 précise que ne peuvent y prétendre les salariés dont la durée d'activité à temps partiel n'est pas décomptée en heures, par exemple, les mandataires sociaux, les salariés intermittents, et ceux ayant conclu une convention de forfait-jours.

⁹ Cass. Soc. 18 décembre 2014, *Mme P. c/CARSAT d'Aquitaine*, n° 13-28826P.

¹⁰ En vertu de l'article L. 351-16 CSS, le service de la pension est suspendu lorsque le salarié exerce une autre activité à temps partiel, en sus de celle ouvrant droit à la retraite progressive.

¹¹ V. art. R. 351-44 CSS.

¹² Dans les régimes complémentaires AGIRC-ARRCO (v. Lettre-circ. AGIRC-ARRCO 2015-2 DRJ, 18 février 2015), ont été reprises à l'identique les règles du régime de base, à la précision près que, pour les affiliés ne justifiant pas du taux plein, la fraction de pension est affectée d'un coefficient d'anticipation spécifique temporaire. Certains régimes complémentaires posent des conditions d'affiliation : la pension complémentaire du RCI ne peut être liquidée à titre provisoire que si l'activité poursuivie l'est dans le cadre d'une affiliation comme indépendant ; pour l'Ircantec, il faut être affilié au régime général ou salarié agricole. Enfin, seuls les chirurgiens-dentistes et les vétérinaires bénéficient d'un dispositif de retraite progressive dans le cadre de leur régime de retraite complémentaire des professions libérales.

et durée d'assurance, points acquis, majorations diverses, surcote, etc.). À l'ARRCO et à l'AGIRC, pour les affiliés ne justifiant pas du taux plein, la fraction de pension est affectée d'un coefficient d'anticipation spécifique temporaire. Le cas échéant, la pension est comparée au minimum contributif si elle est calculée au taux plein¹³ ou, dans certains cas, à la retraite anticipée des travailleurs handicapés. Enfin, le cas échéant, le coefficient de décote appliqué ne peut être supérieur à 25 %¹⁴.

Le barème de calcul de la fraction de pension à servir dépend de l'assuré concerné :

- pour les salariés du régime général ou agricole : la fraction de pension versée est égale au pourcentage de réduction du temps de travail hebdomadaire (par référence à un temps plein dans l'entreprise). Cette quotité devant être comprise entre 40 % et 80 %, la pension partielle est donc comprise entre 20 % et 60 % de la pension totale ;
- pour les artisans et commerçants¹⁵ : la fraction de pension versée est égale au pourcentage de baisse du revenu annuel tiré de la profession indépendante¹⁶, comprise entre 20 % et 60 %, comme pour les salariés ;
- pour les exploitants agricoles¹⁷ : le montant de la part de pension servie dépend de l'ampleur de la limitation d'activité, appréciée soit en nombre d'hectares ou de parts sociales cédés, soit en diminution de temps de travail annuel, et cumulativement en fonction de la diminution des revenus professionnels, selon le barème suivant.

Statut	Réduction d'activité	Réduction de revenus	Fraction de pension
chef d'exploitation assujetti par rapport à une surface minimum d'installation (SMI)	cession entre 35 et 45 %	au moins de 25 %	40 %
	cession supérieure à 45 %	au moins de 35 %	50 %
chef d'exploitation assujetti à un temps de travail	diminution de 400 à 800 heures par an	au moins de 25 %	40 %
	diminution supérieure à 800 heures par an	au moins de 35 %	50 %

La fraction de pension est versée sous forme de **rente mensuelle**, même si son montant est inférieur au seuil du versement forfaitaire unique. L'assuré peut demander la modification de la fraction versée, en fonction de l'évolution de son temps de travail ou de sa baisse de revenus, selon une périodicité annuelle. Le versement de la retraite progressive se poursuit tant que les conditions pour en bénéficier sont remplies par le pensionné.

¹³ L'assuré qui exerce une activité à temps partiel et perçoit une retraite progressive ne peut pas bénéficier de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), principe qui a été rappelé par la circulaire ministérielle n° DSS/3A/2006/419 du 26 septembre 2006 et résulte de la condition de subsidiarité liée à l'ASPA, c'est-à-dire le fait que les bénéficiaires doivent faire valoir en priorité leurs droits aux avantages de vieillesse de nature contributive.

¹⁴ V. art. R. 351-41 CSS. Cette disposition, équivalant à 5 années maximales de décote (5 % par annuité manquante), n'aura d'effet que pour les générations dont la durée d'assurance requise sera supérieure à 42,5 ans (puisqu'il faut 37,5 années validées pour être éligible à la retraite progressive), soit pour les générations 1970 et suivantes.

¹⁵ V. art. D. 634-16 et suiv. CSS.

¹⁶ La baisse de revenu annuel permettant de fixer la fraction de pension à verser est calculée par rapport à la moyenne des cinq dernières années précédant la retraite progressive. La première année suivant la demande, la fraction servie est de 50% de la pension complète, à titre provisionnel ; à partir du 1^{er} juillet de la 2^e année, le pourcentage définitif est établi et la caisse recouvre le trop perçu ou verse un surplus, en fonction de la différence entre la baisse prévue et effective.

¹⁷ V. art. D. 732-170 CRPM.

Le service de la retraite progressive peut être suspendu :

- en cas de cessation de l'activité à temps partiel, lorsque l'assuré n'a pas atteint l'âge d'ouverture des droits ou lorsqu'il n'a pas demandé la liquidation complète de sa pension ;
- lorsque l'assuré ne se soumet pas à la procédure de contrôle de son temps de travail (remplissage d'un questionnaire).

En revanche, celui-ci est supprimé et ne peut faire l'objet d'une nouvelle demande, lorsque l'assuré reprend une activité à temps complet, prend une autre activité à temps partiel, ou que son activité est trop faible ou supérieur au plafond, ou encore qu'il a déposé une demande de liquidation et cessé son activité.

Lorsque l'assuré ne remplit plus ces conditions ou cesse complètement son activité, la **liquidation totale** entraîne un nouvel examen des droits à retraite selon les règles en vigueur¹⁸ qui prend en compte les périodes cotisées depuis l'accession à la retraite progressive, que ce soit au titre des régimes de base ou au titre des régimes complémentaires quand ces derniers le prévoient. La pension définitive ne peut cependant pas être inférieure à la retraite qui a servi de base de calcul à la retraite progressive¹⁹.

Le salarié qui opte pour le versement d'une retraite progressive doit être informé de la possibilité offerte par l'article L. 241-3-1 du code de la sécurité sociale de maintenir l'assiette des cotisations d'assurance vieillesse sur un équivalent temps plein (art. L. 351-15 CSS), donc de surcotiser.

2. Un dispositif régulièrement assoupli dans un contexte de faible recours constaté

Si le dispositif, instauré en 1988²⁰, avait été rendu plus difficile d'accès en 1993, la durée d'assurance nécessaire pour en bénéficier ayant été progressivement rehaussée de 150 à 160 trimestres, son attractivité a été renforcée par la loi de 2003, ses décrets d'application de 2006 et la loi de 2014.

Dans le cadre de la réforme de 2003, à compter du 1^{er} juillet 2006, la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier du dispositif est abaissée à 150 trimestres (alors que la durée d'assurance requise est désormais supérieure), si bien que le dispositif s'ouvre aux assurés ne justifiant pas du taux plein, et la liquidation devient provisoire – ce qui n'était pas le cas auparavant : les périodes cotisées pendant la retraite progressive sont désormais incluses dans

¹⁸ V. Cass. Civ. 19 septembre 2013, *M. X c/Nav* : selon les articles L. 351-15 et L. 351-16, dans leur rédaction issue de la loi du 21 août 2003, après une première liquidation provisoire dans le cadre de la retraite progressive, la pension complète de l'assuré est liquidée, lorsque ce dernier cesse totalement son activité, compte tenu du montant de la pension initiale et de la durée d'assurance accomplie depuis son entrée en jouissance, qui peut lui ouvrir droit à la surcote. Si ces dispositions ont fait l'objet de deux décrets du 7 juin 2006, les textes légaux étaient suffisamment précis pour être applicable dès la publication de la loi du 21 août 2003 : d'ailleurs, à ce titre, M. X a pu bénéficier d'une liquidation provisoire. Aussi, M. X doit également bénéficier de la surcote dont il remplit les conditions.

¹⁹ V. art. D. 351-15 CSS. Ce qui pourrait arriver à des polypensionnés de la fonction publique et du régime général (avec au plus 25 ans validés au régime général), dont les années à temps partiel en retraite progressive sont alors incluses dans les 25 meilleures années qui servent au calcul du salaire de référence (SAM) et peuvent le faire baisser.

²⁰ Loi n° 88-16 du 5 janvier 1988.

le calcul de la pension de retraite finale, lors du départ définitif du marché du travail, et la pension de retraite finale ne peut être inférieure à la pension provisoire.

Le dispositif est pérennisé à l'occasion de la réforme des retraites de 2010 : instauré pour une période limitée, il avait été prorogé par décrets successifs en 2008, 2009 et jusqu'au 31 décembre 2010, avant que ne soit définitivement supprimé l'encadrement dans le temps du dispositif²¹.

Il est, à nouveau, assoupli par la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 et le décret d'application n° 2014-1513 du 16 décembre 2014, dont les dispositions sont entrées en vigueur pour les pensions prenant effet à compter du 1^{er} janvier 2015.

Les conditions d'accès évoluent ainsi :

- baisse de l'âge d'entrée dans le dispositif de 62 à 60 ans (donc, pour la première fois dans le cadre de ce dispositif, avant l'âge minimal légal de droit commun) ;
- élargissement du champ des régimes pris en compte pour le calcul de la durée d'assurance minimale nécessaire : désormais tous les régimes (y compris les régimes de la fonction publique et les autres régimes spéciaux), et non plus seulement le régime général, le régime des salariés et non-salariés agricoles, le RSI et le régime d'assurance vieillesse des professions libérales ;
- restriction de la condition d'activité réduite : la quotité de temps partiel pouvait auparavant être inférieure à 40 %, ce qui n'est plus cas.

Le barème de calcul de la fraction de pension est rendu plus lisible : l'ancien barème par tranche²² pour les salariés et les indépendants est remplacé par un barème où le pourcentage de pension perçu en retraite progressive correspond exactement à la réduction du temps de travail : par exemple, le passage en retraite progressive avec une quotité de travail de 80 % donne droit à une fraction de pension égale à 20 %. En outre, la décote est limitée à 25 %.

Les différentes mesures d'assouplissement de la retraite progressive ont été prises dans un contexte de faible recours au dispositif, même à la suite de son élargissement en 2006. Ce constat avait d'ailleurs conduit une mission de l'Inspection générale des affaires sociales à suggérer sa suppression en 2012²³, en soulignant son caractère coûteux pour les régimes de retraite, complexe pour les assurés et redondant avec le cumul emploi retraite.

Le nombre de bénéficiaires, s'il connaît une hausse, demeure en effet très limité, comme en témoignent les chiffres du régime général.

Le nombre de bénéficiaires au régime général, autour de 1 200 entre 1991 et 1997, est descendu à environ 500 fin 2005, avant de remonter durablement jusqu'en 2014²⁴. **Au 31 décembre 2014, pour le régime général, le nombre de personnes en retraite progressive est de 3 057** (pour un âge moyen des bénéficiaires à cette date de 63,8 ans), **dont**

²¹ Le décret n° 2010-1730 du 30 décembre 2010 supprime l'article 3 du décret n° 2006-668 du 7 juin 2006 qui encadrait dans le temps la possibilité du bénéfice de la retraite progressive.

²² Trois tranches fonction de la quotité de travail (ou de l'équivalent en termes de baisse de revenus) lors du passage en retraite progressive étaient prévues : 30 % de la pension versée pour une quotité de travail entre 60 % et 80 %, 50 % pour une quotité comprise entre 40 % et 60 % exclu, enfin 70 % pour une quotité inférieure à 40 %..

²³ C. Daniel, L. Esloüs et F. Romaneix, *Évaluation du cumul emploi retraite*, rapport de l'Inspection générale des Affaires Sociales, 2012.

²⁴ Tous les chiffres cités dans ce paragraphe sont issus des statistiques publiées par la CNAV.

1 515 nouveaux entrants en 2014 (pour un âge moyen de 62,2 ans à leur entrée en retraite progressive²⁵). La MSA comptait une trentaine de bénéficiaires en 2013, tandis que le RSI n'était pas en mesure d'identifier le nombre de ses bénéficiaires.

Le montant brut mensuel moyen des retraites progressives versées par le régime général aux retraités en bénéficiant au 31 décembre 2014 s'élève à 465 € (à titre de comparaison, la pension moyenne de droit direct versée par le régime général s'élève à 682 €). Près de la moitié des retraités en retraite progressive au 31 décembre 2014 perçoivent une fraction de 30 % de leur pension entière²⁶, pour un versement mensuel brut moyen de 356 € (soit une pension entière d'un montant relativement élevé – 1187 €²⁷).

Enfin, la durée d'assurance moyenne tous régimes à l'entrée dans le dispositif de retraite progressive est globalement élevée, et s'établissait à 171 trimestres, pour les attributions au régime général ayant eu lieu entre janvier et août 2015, soit après l'entrée en vigueur des nouvelles conditions d'éligibilité ; en particulier, 59 % de ces attributions ont concerné des assurés ayant au moins 166 trimestres, donc bénéficiant au moins de la durée requise pour le taux plein²⁸.

3. Le nouveau dispositif change en partie de cible avec la possibilité d'y accéder avant l'âge minimal légal de la retraite de droit commun

3.1. Des dispositions plus favorables aux assurés, mais des interrogations au regard des objectifs du système de retraite

Le dispositif permet de continuer à acquérir des droits à retraite, tout en bénéficiant d'une pension ; il a donc plusieurs effets à la hausse sur la retraite ultérieure, comme on peut l'illustrer avec l'exemple d'un salarié du secteur privé :

- pour le régime général (et plus généralement les régimes en annuités) :
 - augmentation potentielle du salaire de référence (salaire annuel moyen),
 - augmentation potentielle du coefficient de proratisation,
 - hausse de la durée d'assurance, soit diminution de la décote et, une fois l'âge d'ouverture des droits dépassé, possibilité de surcote.

On notera que la possibilité ouverte de cotiser sur la base d'un temps plein²⁹ peut ne pas être nécessaire pour rehausser la durée d'assurance (et le coefficient de proratisation) car, avec la

²⁵ Cet âge moyen est susceptible de baisser avec la possibilité ouverte depuis le 1^{er} janvier 2015 de bénéficier de la retraite progressive avant l'âge minimal légal de droit commun et dès 60 ans ; ainsi, entre janvier et août 2015, 52 % des attributions de retraite progressive au régime général ont concerné des assurés n'ayant pas atteint l'âge minimal légal de droit commun de leur génération.

²⁶ Le barème est celui en vigueur en 2014, donc les personnes bénéficiant d'une fraction de 30 % de leur pension travaillent entre 60 % et 80% d'un temps plein.

²⁷ Ce qui peut s'expliquer par le fait que ces personnes ont une durée d'assurance élevée, souvent égale au taux plein, à l'entrée dans le dispositif et présentent des caractéristiques particulières en termes de niveau scolaire, de secteur d'emploi ou de catégorie socioprofessionnelle (le **document n° 4 bis** souligne, ainsi, que les personnes en cumul emploi retraite au régime général sont plus souvent des bacheliers, et des cadres et des professions intellectuelles supérieures).

²⁸ Les seules générations éligibles au dispositif en 2015 sont celles nées en 1955 et avant, pour lesquelles la durée d'assurance requise pour le taux plein est au plus de 166 trimestres.

²⁹ Le salarié peut demander à l'employeur de cotiser comme à temps plein : ce dernier doit alors s'acquitter des cotisations patronales correspondantes et peut également payer tout ou partie des cotisations salariales qui, sinon,

règle des 150 heures au SMIC pour valider un trimestre de cotisation, un temps partiel à 40 % (ce qui est la quotité plancher autorisée par le dispositif) au salaire minimum permet à un assuré de valider quatre trimestres par an. En revanche, cette possibilité peut permettre d'améliorer le salaire de référence.

- pour les régimes complémentaires (et plus généralement les régimes en points) : augmentation du nombre de points et réduction de l'abattement, le cas échéant.

L'objectif de la retraite progressive, lors de sa création par la loi du 5 janvier 1988 relative à la sécurité sociale, était d'abord financier et propre au système de retraite : il s'agissait d'encourager certains assurés volontaires à retarder la liquidation complète de leurs droits à retraite, alors même qu'ils pouvaient partir à taux plein et percevoir l'intégralité de leur pension, afin de « *maintenir un rapport supportable entre actifs et retraités* »³⁰. Il s'agissait également de donner plus d'options aux assurés pour leur passage à la retraite.

A compter de 2003, avec l'évolution du dispositif (notamment, le fait que la liquidation ne soit que provisoire), l'objectif affiché de la retraite progressive est plutôt avant tout de promouvoir l'emploi des seniors³¹, après l'âge minimal légal de la retraite de droit commun, dans un double but :

- le renforcement du taux d'activité des seniors, aux âges plus élevés, dans une logique d'externalités positives associées à l'emploi : la retraite progressive permet aux assurés de poursuivre leur activité en la réduisant, sans la perte de revenus qu'aurait engendré le simple passage à temps partiel dans l'entreprise et sans les contraintes associées au cumul emploi-retraite (le cas échéant, plafonnement, délai de latence, cotisations sans contrepartie, voir **document n° 3** du dossier) ;
- davantage de soutien et de liberté de choix dans la manière d'obtenir le taux plein, que ce soit par l'âge ou par la durée d'assurance : en aménageant la fin de carrière, notamment pour l'adapter aux motivations et à la santé de l'assuré, il s'agit de permettre à ce dernier de rester en emploi, mais à temps partiel, et de continuer à cotiser jusqu'à son départ au taux plein, tout en limitant les arrêts maladies ou les accidents du travail qui peuvent se répéter en fin de carrière ainsi que les départs avec décote.

Avec le fait que la liquidation soit provisoire et que la période de travail à temps partiel génère des droits supplémentaires à retraite (y compris surcote, si les conditions sont réunies), le dispositif devient financièrement plus intéressant pour les assurés. De ce fait, il ne s'inscrit plus uniquement dans un objectif d'amélioration de la situation financière du système de retraite et sa contribution effective à l'objectif de renforcement du taux d'activité des seniors n'est pas assurée : cette contribution dépend des hypothèses qu'on peut faire sur le comportement des assurés. Par exemple, des personnes qui auraient continué à travailler à temps plein en l'absence du dispositif peuvent être incitées à réduire leur activité plus tôt de manière partielle, pour bénéficier d'une retraite partielle et *in fine* d'une retraite totale (avec

est à la charge du salarié dans leur intégralité. L'option est prévue au régime général ainsi qu'à l'ARRCO et à l'AGIRC (voir document n° 10 de la réunion du COR du 9 juillet 2014).

³⁰ Rapport n° 198 fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat par M^{me} Nelly Rodi, portant sur cette loi.

³¹ L'exposé des motifs attribue l'objectif d'« *encourager la prolongation d'activité des salariés âgés* » et « *faciliter la transition entre l'activité et la retraite* ».

surcote le cas échéant) peu différente de celle qu'elles auraient perçue en l'absence du dispositif.

Avec l'abaissement de l'âge d'accès au dispositif, désormais inférieur à l'âge minimal légal de la retraite de droit commun, ces effets sur la situation financière des régimes de retraite et le taux d'emploi des seniors pourraient être amplifiés. L'impact financier global – en particulier le fait qu'au total le nouveau dispositif est, au plan actuariel, coûteux ou, au contraire, bénéfique pour les régimes de retraite³² – dépend toutefois également des changements de comportement des personnes suite à l'entrée en vigueur des nouvelles modalités de la retraite progressive, selon que les personnes s'avèreront prolonger leur activité à temps partiel ou, à l'inverse, réduire leur activité plus tôt et de manière partielle.

En tous les cas, avec la possibilité d'y accéder désormais avant l'âge minimal légal de la retraite de droit commun, le dispositif change, en partie, de cible :

- il s'agit de renforcer la capacité du mécanisme à permettre une transition longue entre vie active et retraite, avec une cessation progressive d'activité sur de nombreuses années pouvant s'apparenter dans certains cas à une pré-retraite partielle, et à destination d'assurés qui, pour certains, ne partiront à la retraite qu'à 67 ans – mais le coût de l'aménagement de fin de carrière est alors supporté en partie par le système de retraite, *via* le versement d'un complément de revenus : la fraction de pension ;
- il vise à soutenir les « *salariés ayant commencé à travailler tôt* »³³ potentiellement usés. Dans l'intention du législateur, il s'adresse donc, d'une part, aux bénéficiaires théoriques de la retraite anticipée pour carrière longue (RACL)³⁴, leur donnant désormais le choix entre liquidation totale dans le cadre de la RACL et liquidation partielle dans le cadre de la retraite progressive³⁵ et, d'autre part, aux personnes qui ne remplissent pas les conditions de la RACL, en raison d'un âge de début de carrière un peu trop élevé ou d'une durée d'assurance insuffisante³⁶ du fait d'une carrière en partie heurtée – c'est-à-dire avec des périodes non cotisées et non validées en cours de carrière. Compte tenu des 150 trimestres de durée d'assurance requis (soit 37,5 années validées avant de pouvoir entrer dans le dispositif), la retraite progressive ne s'adresse toutefois pas aux personnes les plus précaires ou à profil de carrière très particulier, comme les femmes s'étant longuement arrêté de travailler, mais à des personnes ayant connu malgré tout une certaine stabilité d'emploi, au moins au moment du passage à la retraite progressive.

Cette sortie douce du marché du travail, souhaitée par l'exposé des motifs de la loi du 20 janvier 2014, soulève toutefois des questions d'organisation du travail et d'adaptation des postes dans les entreprises. Pour l'employeur, qui doit consentir à la baisse du temps de

³² Le **document n° 5 bis** du dossier fournit des évaluations financières du dispositif sur des cas types mais qui ne s'interprètent qu'en comparaison d'autres dispositifs de retraite, à prolongation d'activité donnée. Des travaux pourraient être conduits ultérieurement pour évaluer l'impact financier du dispositif pour les régimes de retraite, sur la base également de cas types et selon différentes hypothèses de comportement d'activité.

³³ Selon l'exposé des motifs de la loi du 20 janvier 2014 (article 11).

³⁴ En 2014, 187 000 personnes sont parties en retraite anticipée (rapport CCSS de juin 2015).

³⁵ Dans son rapport sur la loi de 2014 (n° 1400), le député Michel Issindou y voit une manière de mieux coordonner les deux dispositifs et de constituer ce droit d'option : « *les bénéficiaires du dispositif carrière longue [n'étaient] pas susceptibles d'être intéressés par la retraite progressive, puisqu'ils devraient pour en bénéficier travailler deux ans de plus qu'on ne leur en reconnaît le droit* ».

³⁶ La RACL a été créée afin de ne pas désavantager les assurés ayant dépassé la durée d'assurance requise pour le taux plein mais ne pouvant prendre leur retraite car ils n'avaient pas encore atteint l'âge minimal légal de la retraite de droit commun, et qui validaient des périodes d'activité sans acquérir de droits.

travail, et probablement pour le salarié (contrairement au cas des non-salariés), seules deux situations semblent pouvoir être facilement mises en œuvre : le passage à un temps partiel fixe et durable, dans le cas d'un poste qui le permet, ou une sortie progressive et relativement rapide, dans le cas d'un passage de témoin à un autre salarié ou d'un poste ayant vocation à être supprimé.

« *Ce changement modifie structurellement le dispositif* », écrit Michel Issindou, rapporteur de la loi de 2014, à l'Assemblée nationale³⁷ : « *il offre en effet la possibilité d'une réduction de la charge de travail avant toute possibilité de départ en retraite, ce sans diminution du niveau de vie* ». Il n'est plus possible de présenter la retraite progressive simplement comme un instrument de recul de l'âge effectif de départ à la retraite. Cette inflexion s'inscrit dans une réflexion renouvelée sur le sens des pré-retraites, écartées depuis une dizaine d'années. Les pré-retraites visait entre autres à favoriser le départ des seniors au profit du recrutement de jeunes, dans un contexte de chômage élevé, puis ont été supprimées afin de maintenir les seniors dans l'emploi, pour notamment répondre aux difficultés de financement du système de retraite. Aujourd'hui, avec l'allongement de la durée d'assurance requise pour le taux plein et le recul de l'âge minimal légal de la retraite, l'enjeu de la poursuite d'activité des seniors est d'autant plus fort, ce qui a conduit les pouvoirs publics à chercher des solutions pour les accompagner dans l'emploi aux âges élevés. La modulation du temps de travail est apparue comme une solution, non plus pour laisser la place aux jeunes, mais éviter les sorties précoces du marché du travail.

La commission pour l'avenir des retraites (CAR), mise en place pour préparer la concertation et les décisions en amont de la réforme des retraites de 2014, s'était interrogée sur l'opportunité de revenir à des formes de préretraites progressives existant auparavant³⁸, fondées sur des conventions d'entreprises, avec un financement public à la clef ; elle avait considéré, cependant, que l'allongement des carrières des assurés et le maintien dans l'emploi était le message prioritaire. Elle avait, en revanche, souhaité rendre plus attractive la retraite progressive, selon des modalités pour partie différentes de celles retenues *in fine*. Notamment, la CAR était mesurée quant à l'idée d'un âge d'accès inférieur à l'âge minimal légal de la retraite³⁹, à l'instar de la position de J.-M. Boulanger de 2003 : « *la retraite progressive et la préretraite progressive sont, au fond, antagonistes ; lorsque l'accès à l'une et à l'autre est également ouvert, c'est la préretraite qui a toutes chances d'être préférée. C'est donc la retraite progressive qu'il faut prioritairement encourager, si l'on se place dans une perspective de relèvement des taux d'activité* »⁴⁰.

³⁷ Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale par Michel Issindou, n° 1400, 2 octobre 2013

³⁸ En 1992, avait été lancée la préretraite progressive financée par convention entre l'employeur et l'État pour indemniser les salariés âgés, menacés d'un licenciement économique, qui réduisaient peu à peu leur horaire de travail ; si elle a été supprimée en 2005, plusieurs grandes entreprises ont maintenus des dispositifs similaires à leur charge. Les conditions d'accès étaient assez larges : être âgés de 55 à 65 ans, avoir une durée d'assurance de 10 ans, être en emploi à temps plein etc.

³⁹ Voir *Nos retraites demain : équilibre financier et justice*, rapport au Premier Ministre, juin 2013, p. 160 : il était proposé d'ouvrir le dispositif aux temps partiels aménagés sur l'année, aux assurés exerçant une activité auprès de plusieurs employeurs sous plafond, d'abaisser la durée d'assurance requise, de créer un droit opposable à la retraite progressive (non soumis à l'accord de l'employeur), au moins pour les branches comportant des métiers reconnus pénibles et d'« *abaisser éventuellement légèrement la condition d'âge en deçà de l'âge légal d'ouverture des droits* ».

⁴⁰ J.M. Boulanger (2003), *ibid.*, p.46

3.2. Les prévisions du nombre de bénéficiaires restent limitées car certains freins demeurent

Avec l'élargissement du champ des bénéficiaires potentiels, l'étude d'impact de la loi du 20 janvier 2014 se fonde sur une hypothèse de quintuplement des effectifs concernés à l'horizon 2017, ce qui ne représenterait toutefois qu'environ 12 500 bénéficiaires, pour un impact financier en 2017 d'au plus 50 M€(en euros de 2011) correspondant aux pensions supplémentaires versées dans le cadre de la retraite progressive cette année-là.

Ce chiffrage est fragile car des freins au développement du dispositif pourraient subsister :

- la faible connaissance du dispositif : seuls 18 % des nouveaux retraités de 2012-2013 déclarent connaître la retraite progressive, selon la dernière vague de l'enquête relative aux motivations de départ à la retraite des nouveaux retraités de la CNAV⁴¹. De fait, le nom du dispositif peut être trompeur, puisqu'il s'agit d'un temps partiel fixe et non d'une quotité travaillée qui diminuerait progressivement. Le Gouvernement a annoncé une campagne de communication sur le dispositif, dans le cadre de la réforme des retraites de 2014 ;
- les modalités d'ouverture peuvent apparaître complexes, notamment pour les poly-pensionnés, du fait que toutes les complémentaires et les régimes de base n'ont pas intégré le dispositif ;
- la retraite progressive peut être concurrencée par le cumul emploi-retraite, qui est mieux connu⁴² et, au premier abord, plus simple ; de fait, une part très significative du cumul emploi retraite se fait sous la forme d'un temps partiel⁴³. Toutefois, le cumul emploi-retraite, pour les personnes qui veulent travailler à temps partiel, apparaît dans certains cas moins attractif que la retraite progressive en termes purement financiers⁴⁴, dans la mesure où il ne permet plus de continuer à acquérir des droits à retraite dans un autre régime et où le cumul est plafonné pour les assurés ne justifiant pas du taux plein. En outre, les deux dispositifs ont des visées manifestement différentes, pour l'un, il s'agit d'aménager la poursuite et la fin d'activité, pour l'autre, de reprendre une activité, qui peut être différente ;
- enfin, les questions d'organisation du travail et d'adaptation des postes dans les entreprises, liées au passage à temps partiel demeureront.

⁴¹ Voir Barthélémy N., Di Porto A. et Samak J., « Retraites : le recul de l'âge minimal a peu d'effet sur les motivations de départ », *Études et Résultats*, n° 902, janvier 2015. Ce nombre est passé de 29 % à 18 %, entre les vagues 2010 et 2014.

⁴² *Ibid.* : 42 % des nouveaux retraités de 2012-2013 déclarent connaître le cumul emploi-retraite (contre 18 % pour la retraite progressive), selon la dernière vague de l'enquête relative aux motivations de départ à la retraite des nouveaux retraités de la CNAV (seuls 19 % n'en ont jamais entendu parler).

⁴³ Voir **document n° 4 bis** du dossier : en 2013, 66 % des assurés en cumul emploi-retraite occupent leur emploi à temps partiel.

⁴⁴ Voir **document n° 5 bis** du dossier sur la base de simulations sur cas types.