

CUMUL EMPLOI RETRAITE

Rapport remis au Conseil d'orientation des retraites

M. Jean-Marc BOULANGER

06 mars 2003

CUMUL EMPLOI RETRAITE

SOMMAIRE

INTRODUCTION	Page 4
--------------------	--------

CHAPITRE I - LE CUMUL ENTRE UN EMPLOI ET UNE RETRAITE

I	Le dispositif institué en 1982	Page 5
I.1	<i>La portée de l'article L.161-22</i>	<i>Page 5</i>
I.2	<i>L'interdiction comporte des exceptions</i>	<i>Page 6</i>
II	Le cumul emploi-retraite pour les salariés du secteur privé	Page 7
II.1	<i>Le versement de la pension de base (régime général) n'est subordonné qu'au respect de l'interdiction de reprise d'emploi chez le précédent employeur</i>	<i>Page 7</i>
II.2	<i>La retraite complémentaire obéit à des règles différentes</i>	<i>Page 7</i>
II.3	<i>L'effet de la reprise d'emploi sur les droits à pension</i>	<i>Page 7</i>
III	Le cumul emploi-retraite pour les ressortissants des régimes alignés sur le régime général	Page 8
III.1	<i>Le régime des salariés agricoles</i>	<i>Page 8</i>
III.2	<i>Le régime des artisans</i>	<i>Page 8</i>
III.3	<i>Le régime des commerçants</i>	<i>Page 8</i>
IV	Le cumul emploi-retraite pour les fonctionnaires	Page 9
IV.1	<i>Les règles issues du code des pensions civiles et militaires de retraite</i>	<i>Page 9</i>
IV.2	<i>L'application des dispositions de droit commun</i>	<i>Page 9</i>
IV.3	<i>L'application pratique de ce dispositif complexe</i>	<i>Page 10</i>
V	Le cumul emploi-retraite pour les agents non titulaires des collectivités publiques	Page 10
VI	Le cumul emploi-retraite pour les professions libérales	Page 10
VII	Les données chiffrées disponibles montrent que le cumul d'un emploi et d'une retraite reste exceptionnel	Page 10
VII.1	<i>Le nombre de cumulants</i>	<i>Page 11</i>
VII.2	<i>Le profil des cumulants</i>	<i>Page 12</i>
VII.3	<i>Les revenus tirés de l'activité professionnelle cumulée</i>	<i>Page 13</i>
VII.4	<i>La permanence de l'emploi occupé</i>	<i>Page 15</i>
VIII	Illustration par quelques cas types	Page 15
VIII.1	<i>La reprise d'activité d'un salarié retraité du régime général</i>	<i>Page 15</i>
VIII.2	<i>La reprise d'activité d'un fonctionnaire retraité</i>	<i>Page 16</i>
IX	Un dispositif d'ensemble complexe, peu cohérent, inéquitable et, au total, peu efficace	Page 17

CHAPITRE II - LE PASSAGE PROGRESSIF DE LA PLEINE ACTIVITE A LA RETRAITE

I	La retraite progressive	Page 20
I.1	<i>La retraite progressive du régime général</i>	Page 20
I.2	<i>Les données chiffrées</i>	Page 20
II	La préretraite progressive	Page 21
II.1	<i>Le dispositif applicable au secteur privé</i>	Page 22
II.2	<i>Le dispositif applicable au secteur public</i>	Page 22
II.3	<i>Les données chiffrées</i>	Page 22
III	Des dispositifs de portée limitée qui conduisent à anticiper le départ à la retraite	Page 27

CHAPITRE III - LE CADRE DANS LEQUEL S'INSCRIT TOUTE REFLEXION SUR LE SUJET

I	Les analyses déjà produites sur le cumul emploi-retraite et sur la progressivité du passage à la retraite	Page 30
I.1	<i>Le rapport sur le cumul emploi retraite présenté par Dominique Balmay en 1999</i>	Page 30
I.2	<i>Le rapport sur les retraites choisies et progressives présenté par Dominique Taddéi en 1999</i>	Page 32
II	Les orientations stratégiques de la politique française des retraites	Page 33
III	Les orientations européennes pour une politique coordonnée de l'emploi	Page 35
III.1	<i>Les conclusions des sommets européens</i>	Page 35
III.2	<i>Le rapport de la Commission et du conseil adopté le 7 mars 2002</i>	Page 36
III.3	<i>Le plan national d'action pour l'emploi (PNAE) pour 2002</i>	Page 36
IV	Les orientations stratégiques de la politique française de l'emploi	Page 37
V	Les exemples étrangers	Page 38
V.1	<i>Les règles relatives au cumul emploi-retraite dans quelques pays partenaires</i>	Page 39
V.2	<i>L'emploi des jeunes et des travailleurs âgés dans les pays de l'Union européenne</i>	Page 39

CHAPITRE IV - PERSPECTIVES ET PROPOSITIONS

I	Le cumul emploi-retraite doit il être restreint ou encouragé ?	Page 42
II	Le passage progressif de la pleine activité à la retraite intégrale constitue-t-il un modèle à généraliser ?	Page 45
III	Propositions à court et moyen terme	Page 47
III.1	<i>Ouvrir plus largement les possibilités de travailler au choix des retraités</i>	Page 47
III.2	<i>Encourager le recours à la retraite progressive</i>	Page 50
III.3	<i>Agir dans la durée et dans un cadre concerté</i>	Page 52
CONCLUSION		Page 54
Annexe 1	<i>La diversité des régimes</i>	Page 55
Annexe 2	<i>Cumul pension-rémunération des fonctionnaires</i>	Page 56
Annexe 3	<i>Lettre de Mission</i>	Page 57

INTRODUCTION

Le présent rapport répond à la préoccupation du Conseil d'orientation des retraites, exprimée dans la lettre de sa présidente (*voir en annexe*), de réexaminer la question du cumul d'un emploi et d'une retraite au moment où le dossier des retraites va être ouvert à nouveau.

Le principe qui prévaut depuis 20 ans en la matière est celui d'une limitation des possibilités de cumuler une retraite et une activité à caractère professionnel. En abaissant à 60 ans l'âge d'accès à la retraite, à taux plein, le gouvernement était soucieux d'éviter l'effet d'aubaine qui aurait pu résulter de la possibilité de jouir de la retraite cinq ans plus tôt tout en ayant la possibilité de continuer à travailler comme par le passé. Le législateur a donc souhaité assortir l'abaissement de l'âge de la retraite d'une obligation d'interruption de l'activité professionnelle.

Les dispositions législatives adoptées en 1982 étaient en principe provisoires, elles ont été reconduites, et aménagées, sans qu'un bilan d'ensemble ait accompagné ces reconductions. La question continue de baigner dans un consensus implicite fondé sur les attendus de 1982 alors que la situation économique et démographique a profondément changé.

Le Conseil d'orientation des retraites a, il est vrai, ouvert les pistes de la réflexion dans son rapport de 2001 (« Retraites : renouveler le contrat social entre les générations »). Il est aujourd'hui soucieux de poursuivre ses analyses sur cette question dans un cadre cohérent. C'est ainsi qu'il faut tenir compte des changements démographiques qui vont se produire dans les prochaines années du fait du départ à la retraite des classes d'âge nombreuses. Il faut également tenir compte de la dynamique de l'emploi et spécialement des tendances lourdes qui affectent l'activité des personnes en fin de carrière professionnelle. Tel était d'ailleurs l'objet du colloque qu'il a consacré au thème « Age et travail » au cours du mois d'avril 2001.

Les développements qui suivent s'inscrivent dans ce projet, ils prennent assise sur les importants travaux réalisés précédemment à ce propos et ne prétendent donc pas renouveler entièrement ni l'exposé exhaustif des dispositifs en vigueur, ni la réflexion sur la question. On tentera cependant de formuler des propositions tenant compte de l'état de l'emploi, de l'évolution démographique de la réalité des mécanismes aujourd'hui en vigueur et des comportements des entreprises et des hommes.

Ces propositions sont destinées à alimenter les débats et à offrir des éléments pour l'action à tous ceux qui, pouvoirs publics et partenaires sociaux, ont la responsabilité de notre système de retraite, de son équilibre financier durable comme de sa qualité sociale.

Le rapport est organisé en quatre chapitres :

Chapitre I Le cumul entre un emploi et une retraite ;

Chapitre II Le passage progressif de l'activité à la retraite ;

Chapitre III Le cadre stratégique du débat ;

Chapitre IV Perspectives et propositions.

CHAPITRE I

LE CUMUL ENTRE UN EMPLOI ET UNE RETRAITE

La règle instituée en 1982, et constamment prorogée et aménagée depuis lors, est fondée sur un principe simple : l'obligation d'interrompre son activité au moment de prendre sa retraite et la liberté de reprendre ensuite une nouvelle activité indépendante de la précédente (I). Cependant, la combinaison de ce principe avec les règles applicables dans les régimes complémentaires des différentes professions et avec les règles spécifiques de certains régimes de base, aboutit à une grande diversité de situations. Ceci justifie d'examiner successivement la situation des salariés du secteur privé (II), celle des salariés agricoles, professions commerciales et artisanales dont le régime de base est aligné sur le régime général (III), celle des fonctionnaires (IV), celle des agents non titulaires des collectivités publiques (V) et, enfin, celle des professions libérales (VI). Les données chiffrées disponibles montrent que le cumul d'un emploi et d'une retraite reste exceptionnel (VII). La situation peut être illustrée par la présentation de quelques cas-types (VIII) qui montrent la complexité et l'absence de cohérence du dispositif d'ensemble (IX).

I – Le dispositif institué en 1982

Ce dispositif résulte, pour les salariés, de l'article L.161-22 du code de la sécurité sociale et, pour les professions artisanales, industrielles et commerciales, de l'article L.634-6 du même code.

L'article L.161-22 prescrit : « Le service d'une pension de vieillesse prenant effet postérieurement au 31 mars 1983, liquidée au titre du régime général de sécurité sociale, du régime des salariés agricoles ou d'un régime spécial de retraite au sens de l'article L.711-1, et dont l'entrée en jouissance intervient à compter d'un âge fixé par décret en Conseil d'Etat (art. R.161-11 : 60 ans), ou ultérieurement, est subordonné à la rupture définitive de tout lien professionnel avec l'employeur ou, pour les assurés exerçant une activité non salariée, à la cessation définitive de cette activité. »

1 - La portée de l'article L.161-22.

De ce texte résultent, d'une part, la double interdiction de poursuivre une activité professionnelle au delà du départ à la retraite et de reprendre cette même activité par la suite, d'autre part, la possibilité de reprendre une nouvelle activité professionnelle indépendante de la précédente. C'est le sens de l'obligation de rupture définitive destinée à empêcher toute « fausse sortie » suivie d'une reprise du même emploi.

La circulaire du 4 juillet 1984 prise pour l'application de l'ordonnance du 30 mars 1982 précise que l'obligation concerne aussi bien les salariés que les travailleurs indépendants qui doivent rompre, au moment de leur départ en retraite, tous les contrats de travail et toutes les activités professionnelles indépendantes en cours à cette date, les pluriactifs devant interrompre simultanément toutes leurs activités professionnelles. Cette dernière obligation a été aménagée ultérieurement (*voir ci-après*).

L'interdiction de reprise de la même activité implique l'impossibilité pour l'ancien salarié de reprendre un emploi dans l'entreprise d'origine, cette interdiction s'appliquant à l'ensemble des établissements de cette entreprise. L'ancien artisan ou commerçant ne pourra retravailler dans son ancienne entreprise, ni comme salarié ni comme non salarié, et il ne pourra recréer une activité de même nature dans les mêmes locaux ou la même aire géographique.

A contrario, le retraité a pleinement le droit de reprendre ultérieurement une autre activité professionnelle et d'en cumuler le revenu avec sa pension de vieillesse. C'est ainsi que la règle de 1982 respecte le principe supérieur, à valeur constitutionnelle, du droit au travail.

2 - L'interdiction comporte des exceptions

La loi a fixé d'emblée certaines exceptions, elles concernent les activités artistiques exercées à titre principal ou accessoire, les activités à caractère littéraire ou scientifique exercées accessoirement, les activités juridictionnelles ou assimilées, les consultations données occasionnellement, la participation à des jurys de concours publics ou à des instances consultatives ou délibératives.

Une circulaire de 1984 apportait trois modifications complémentaires :

- elle exemptait les salariés logés par leur employeur et bénéficiant d'une rémunération modeste (le SMIC) de l'obligation de rupture dont les effets quant au logement auraient été excessivement lourds ; cette exception concerne principalement les concierges et gardiens d'immeubles ;
- plus largement, elle apportait un principe de souplesse exemptant les « activités de faible importance » de l'obligation générale de rupture. Ainsi le départ à la retraite n'oblige pas à interrompre des activités professionnelles, principales ou accessoires, procurant un revenu annuel inférieur ou égal à quatre SMIC mensuels (1/3 de SMIC annuel). Il convient cependant de souligner que cette tolérance permet seulement de maintenir, au moment du départ à la retraite, une activité qui était déjà faible antérieurement à cette date et non de réduire à 1/3 de SMIC une activité précédemment plus importante ;
- enfin elle exemptait certaines activités de service aux personnes impliquant des liens personnels qui ne peuvent être brutalement rompus sans dommage : nourrices, gardiennes d'enfants, assistantes maternelles, assurés remplissant les fonctions de tierce personne auprès d'une personne âgée, invalide ou handicapée.

Des dispositions législatives ultérieures ont complété la liste des exceptions en y incluant les activités d'hébergement en milieu rural réalisées avec des biens patrimoniaux, mais surtout en créant deux exceptions de principe liées à deux dispositions de fond concernant l'une la retraite progressive dont il sera question plus loin, l'autre la transmission d'entreprise, les commerçants et artisans âgés de 60 à 65 ans étant autorisés à cumuler retraite et revenu d'activité pendant 6 mois pour accompagner la transmission de leur entreprise à un repreneur. Enfin un texte de 1995 permet aux personnes exerçant simultanément des activités salariées et non salariées de prendre leur retraite de salarié tout en poursuivant leur activité non salariée sans faire liquider leurs droits à la retraite à ce titre.

Des dérogations sont, en outre, apportées au coup par coup en fonction des besoins et des urgences qui peuvent se faire jour. Ainsi le passage à l'euro a été l'occasion de permettre le rappel au travail de certaines catégories de personnels. De même, la catastrophe de Toulouse, en septembre 2001, a conduit à permettre la reprise temporaire d'activité de certains artisans retraités. Ces dérogations ont été formalisées par lettre ministérielle adressée aux institutions gestionnaires des régimes de retraite concernés.

II - Le cumul emploi-retraite pour les salariés du secteur privé.

La situation des salariés du secteur privé, au regard du cumul emploi-retraite, résulte non seulement du dispositif applicable depuis 1982 dans le régime général, mais aussi des dispositions en vigueur dans les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC.

1. Le versement de la pension de base (régime général) n'est subordonné qu'au respect de l'interdiction de reprise d'emploi chez le précédent employeur.

Tout manquement à cette interdiction doit conduire à l'interruption du versement de la pension de vieillesse. Il faut cependant souligner que cette disposition ne fait l'objet d'aucun contrôle particulier et que son respect est entièrement dépendant de la déclaration spontanée de l'employeur ou du salarié.

La reprise d'un emploi salarié chez un employeur autre que celui, ou ceux, chez qui le retraité travaillait lorsqu'il a demandé la liquidation de sa pension de vieillesse est possible sans limitation particulière, sauf celle qu'impose le code du travail en matière de durée du travail. De même, le retraité du régime général peut entreprendre toute activité professionnelle indépendante sans que la rémunération qu'il tire de cette activité ait aucun effet sur sa pension de base. Le principe de la liberté du travail est donc pleinement respecté.

2. La retraite complémentaire obéit à des règles différentes.

Comme pour la retraite de base, la liquidation de la retraite complémentaire est subordonnée à la cessation de l'activité professionnelle. Par contre, les régimes ARRCO et AGIRC limitent la possibilité de reprise d'une activité professionnelle.

En application des dispositions qui y sont applicables, l'allocation de retraite complémentaire est suspendue en cas de reprise d'activité salariée sauf s'il s'agit d'une activité réduite. Une activité est considérée comme réduite, au sens des régimes ARRCO et AGIRC, si elle procure un salaire qui, ajouté aux différentes retraites de l'intéressé, donne un total ne dépassant pas le montant (revalorisé) du dernier salaire de la carrière.

On le voit, les dispositions propres à la retraite complémentaire ont pour effet d'instituer une limitation radicale à la possibilité de reprise d'une activité professionnelle salariée puisque le cumul est intégral en deçà du seuil, y compris lorsque la reprise a lieu chez l'employeur précédent, et que, au delà de ce seuil, le versement de l'allocation est entièrement suspendu.

La liberté de travailler, en principe reconnue au retraité, est donc bridée par l'effet des règles propres à la retraite complémentaire. Le retraité, pour qui la retraite constitue un tout, au-delà des éléments qui la composent, doit donc louvoyer dans un dispositif composite et largement contradictoire. Il doit également se livrer à un calcul, qui peut être délicat, compte tenu des règles de revalorisation du salaire servant de référence, pour pouvoir apprécier en pleine connaissance de cause l'opportunité d'une reprise d'emploi salarié.

3. L'effet de la reprise d'emploi sur les droits à pension.

Outre les effets qu'elle peut avoir sur le versement de la pension, la question de la reprise d'une activité professionnelle doit être appréciée au regard de ses effets sur l'acquisition de droits nouveaux à pension de retraite.

Les retraités du régime général qui reprennent un emploi salarié relevant du même régime n'acquièrent pas de droits nouveaux au titre de la pension de base en application du principe selon lequel la liquidation de la retraite intervient à titre définitif. Des cotisations sont normalement versées, elles ne sont pas productrices de droits. Cette situation est sans effet pour le retraité dont les droits ont été liquidés au terme d'une carrière complète (soit 160 trimestres au régime général¹), il n'en va pas de même pour le salarié retraité dont la première carrière aurait été plus courte.

Le même retraité n'acquiert pas de droits au titre de la retraite complémentaire et seules les cotisations patronales sont dues en cas de reprise d'emploi, le salarié en étant dispensé. En revanche, s'il reprend une activité dans le cadre d'autres régimes, notamment non salariés, il acquiert des droits à pension supplémentaires

III - Le cumul emploi-retraite pour les ressortissants des régimes alignés sur le régime général

Les régimes des salariés agricoles, des artisans et des industriels et commerçants sont alignés sur le régime général. Les principes qui y régissent le cumul sont les mêmes que ceux de ce régime. Les règles relatives à la retraite de base sont donc analogues, chaque régime complémentaire ayant cependant la possibilité d'édicter des règles de cumul spécifique.

1. Le régime des salariés agricoles.

La situation des ressortissants de ce régime est la même que celle des salariés du régime général puisque les régimes complémentaires en sont assurés par l'ARRCO et l'AGIRC.

2. Le régime des artisans

Au titre de son régime de base, l'artisan doit, lorsqu'il fait liquider sa pension artisanale, cesser définitivement son activité non salariée. Il ne peut reprendre à quelque titre que ce soit une activité professionnelle dans la ou les entreprises exploitées à la date de la cessation d'activité. Il ne peut recréer une activité de même nature, dans les mêmes locaux ou la même aire géographique dans les cas de dérogations à la règle énoncée page 6.

L'artisan retraité peut cumuler intégralement le bénéfice de sa retraite complémentaire avec tout revenu d'activité compatible avec le principe de rupture définitive de ses activités professionnelles antérieures (*cf. I*) sauf s'il exerce une nouvelle activité artisanale ressortissant du champ de la retraite complémentaire CANCAVA. Dans ce cas le versement de sa retraite complémentaire sera suspendu et ses cotisations lui ouvriront droit à l'acquisition de points supplémentaires.

3. Le régime des commerçants

Pour le régime de base, la règle est la même que pour les artisans. Le régime complémentaire facultatif des commerçants et industriels interdit le cumul de la retraite complémentaire avec les revenus d'une activité commerciale même différente de l'activité antérieure et, par conséquent, compatible avec la pension de base (*cf. I*). Le cumul avec les revenus d'une activité professionnelle non commerciale est permis.

¹ Le retraité a, en effet, en principe « fait le plein » de ses droits et ne peut en ce cas améliorer sa pension en termes de durée d'assurance validée par le régime général. Ce constat doit être nuancé par le fait qu'une bonne rémunération serait susceptible, si elle entrait dans le décompte des « 25 meilleures années », d'améliorer le salaire servant de base au calcul de la pension.

IV - Le cumul emploi-retraite pour les fonctionnaires

La question du cumul d'une activité rémunérée et d'une retraite de fonctionnaire se pose en termes particulièrement complexes du fait de la combinaison des règles du code de la sécurité sociale et du code des pensions civiles et militaires et également du fait des règles spécifiques relatives à l'âge d'accès à la retraite de certains fonctionnaires.

1. Les règles issues du code des pensions civiles et militaires de retraite

Ces règles résultent des dispositions anciennes d'un décret loi du 29 octobre 1936 ; elles sont fixées aux articles L.84 à L.86 du code. Ces articles interdisent en principe le cumul d'une pension de fonctionnaire avec toute rémunération d'activité versée par un employeur compris dans un champ général incluant l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics, certaines entreprises publiques et tous les organismes dont le budget est alimenté à plus de 50% par des taxes, des cotisations obligatoires ou des subventions publiques. Cette interdiction se traduit, le cas échéant, par une suspension du versement de la pension ou par une réduction de la pension à une somme égale à la différence entre le montant de la pension et celui du revenu d'activité. Elle ne s'applique cependant qu'aux fonctionnaires ayant pris leur retraite avant la limite d'âge qui leur était applicable, elle cesse lorsqu'ils atteignent l'âge correspondant à cette limite.

L'interdiction de cumul souffre trois exceptions :

- pour les titulaires d'une pension d'invalidité ;
- pour les sous-officiers ayant moins de 25 ans de services ;
- pour les pensionnés percevant une rémunération d'activité n'excédant pas le quart de leur pension ou 11248 euros par an (indice net majoré 216).

2. L'application des dispositions de droit commun.

L'article L.161-22 du code de la sécurité sociale prévoit expressément qu'il s'applique aux bénéficiaires des régimes spéciaux et aux fonctionnaires relevant, par ailleurs, du code des pensions civiles et militaires de retraite. Ces dispositions sont cependant peu adaptées à la fonction publique pour deux raisons :

- le droit commun ne s'applique qu'aux personnes admises à la retraite à partir de l'âge de 60 ans prévu par le régime général alors que beaucoup de fonctionnaires peuvent accéder à la retraite avant cet âge ;
- l'interdiction de reprise d'emploi chez le précédent employeur est particulièrement contraignante lorsqu'il s'agit de l'Etat.

Le code de la sécurité sociale est donc sans application jusqu'à l'âge de 60 ans pour les fonctionnaires qui ont liquidé leur retraite avant cet âge. Il est en revanche particulièrement rigoureux pour les fonctionnaires de l'Etat du fait du champ très large de cette interdiction.

La complexité de la combinaison des deux règles est illustrée à l'annexe 2. Il est à noter que, dans tous les cas, le cumul est possible pour les activités du secteur privé.

3. L'application pratique de ce dispositif complexe.

Le respect de ces dispositions complexes est entièrement fondé sur l'obligation faite à tout employeur public comme à tout retraité de déclarer au comptable gestionnaire des pensions les rémunérations versées à un fonctionnaire retraité. Il n'existe pas, en effet, de mécanisme permettant un signalement automatique des situations de cumul.

En cas de signalement, il est fait successivement vérification de l'application de la règle de l'article L.161-22 puis de celle du code des pensions civiles et militaires.

V – Le cumul emploi-retraite pour les agents non titulaires des collectivités publiques

Les agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques relèvent du régime général et de la caisse complémentaire de l'IRCANTEC.

L'arrêté du 30 décembre 1970 qui définit les modalités de fonctionnement du régime IRCANTEC prévoit que le droit à l'allocation de retraite suppose la cessation de tout emploi assujettissant à ce régime. L'interdiction de reprise chez le précédent employeur prévue par la loi est donc étendue par l'IRCANTEC à l'ensemble du champ professionnel couvert par le régime. A noter que le conseil d'administration de l'institution vient de décider de limiter l'effet de cette interdiction absolue en prévoyant de tolérer le cumul dans le champ IRCANTEC dans la limite d'un revenu d'activité limité à un quart du plafond de la sécurité sociale. En cas de cumul dans le champ IRCANTEC, la suspension conduit à ce que les cotisations nouvelles soient productrices de points supplémentaires ; le cumul sans suspension, bien qu'il s'accompagne d'une obligation de cotisation, est sans effet sur les droits à retraite complémentaire.

VI – Le cumul emploi-retraite pour les professions libérales

Les professions libérales échappent à la législation relative au cumul de 1982. Cependant de nombreuses activités libérales (médecins, pharmaciens, notaires, avocats,...) étaient jusqu'à la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2003, soumises à l'obligation de cessation d'activité à l'entrée en retraite, en application de l'article L.643-2 du code de la sécurité sociale qui prévoit la possibilité d'instituer une telle obligation par voie réglementaire sur proposition des professions concernées. La loi de financement de la Sécurité sociale du 20 décembre 2002, modifie ce texte et prévoit que l'attribution de la pension vieillesse dans les régimes des professions libérales est subordonnée à la cessation de l'activité libérale. Des exceptions sont possibles par décret, pour des activités professionnelles présentant un caractère accessoire, le cumul étant plafonné. Les activités visées sont celles de médecins ou d'infirmiers.

VII - Les données chiffrées disponibles montrent que le cumul d'un emploi et d'une retraite reste exceptionnel

Les données statistiques relatives au cumul emploi-retraite sont peu abondantes, en effet, les sources sont dispersées et les mécanismes de contrôle entièrement déclaratifs, ne permettent pas d'obtenir une image globale du phénomène, faute d'un dispositif automatisé d'interconnexion des fichiers détenus par les différentes caisses gestionnaires.

Les informations disponibles aujourd'hui sont les mêmes que celles utilisées par Dominique Balmay dans son rapport d'octobre 1999, elles résultent de l'étude publiée par la DREES en avril 1999 (*Etudes et Résultats n° 14*) à partir de l'exploitation de l'échantillon interrégime de retraités 1997 apparié avec les DADS et les fichiers de paie de la fonction publique et comparé aux résultats de l'enquête budget des familles pour 1995. Elle décrit donc la situation telle qu'elle se présentait en 1995-1996.

Cette étude est actualisée tous les quatre ans de sorte que des données plus récentes seront disponibles en 2003.

1. Le nombre de cumulants.

Le tableau ci-dessous indique le nombre de cumulants, salariés et non salariés par âge et leur part par rapport à l'ensemble des retraités :

CUMULANTS SALARIES ET NON SALARIES PAR AGE : LEUR PART PAR RAPPORT A L'ENSEMBLE DES RETRAITES						
Âge au 31 décembre de l'année d'enquête	Ensemble des cumulants		Dont cumulants salariés		Dont cumulants non salariés	
	Effectifs	% / ensemble des retraités	Effectifs	% / ensemble des retraités	Effectifs	% / ensemble des retraités
Moins de 60 ans	100 000	19	90 000	17	10 000	2
Moins de 50 ans	45 000	54	40 000	48	5 000	6
50 à 59 ans	55 000	13	50 000	11	5 000	2
60 ans et plus	185 000	2	90 000	1	95 000	1
60 à 64 ans	60 000	3	40 000	2	20 000	1
65 à 74 ans	110 000	2	50 000	1	60 000	1
75 ans et plus	15 000	1	0	0	15 000	1
Ensemble	285 000	3	180 000	2	105 000	1

Source : Enquête Budget des familles 1995.
Note : en raison d'erreurs aléatoires élevées, les effectifs des cumulants ont été arrondis à 5 000 près.
Lecture : 100 000 cumulants ont moins de 60 ans, ils représentent 19% des retraités de moins de 60 ans. Parmi ces 100 000 cumulants, 90 000 cumulent dans un emploi salarié, 10 000 dans un emploi non salarié : ils représentent respectivement 17% et 2% des retraités de moins de 60 ans.

Le nombre de cumulants reste faible, de l'ordre de 300 000 personnes soit 3% de l'ensemble des retraités, il tombe à 2% après 60 ans. On est également frappé de constater que moins de 20% des retraités de moins de 60 ans ont une activité professionnelle rémunérée et à peine plus de la moitié des jeunes retraités âgés de moins de 50 ans.

Les deux tiers d'entre eux travaillent comme salariés.

2. Le profil des cumulants.

L'analyse du profil des cumulants permet de préciser l'approche quantitative globale.

- Le tableau ci-dessous fait une présentation sexuée du phénomène :

CUMULANTS ET TAUX DE CUMUL PAR SEXE						
Âge au 31 décembre de l'année d'enquête	Les deux sexes		Hommes		Femmes	
	Cumulants (effectifs)	Taux de cumul (en %)	Cumulants (effectifs)	Taux de cumul (en %)	Cumulants (effectifs)	Taux de cumul (en %)
Moins de 60 ans	100 000	19	85 000	25	15 000	9
Moins de 50 ans	45 000	54	35 000	72	10 000	31
50 à 59 ans	55 000	13	50 000	17	5 000	4
60 ans et plus	185 000	2	155 000	3	30 000	1
60 à 64 ans	60 000	3	50 000	4	10 000	1
65 à 74 ans	110 000	2	95 000	4	15 000	1
75 ans et plus	15 000	1	10 000	1	5 000	0
Ensemble	285 000	3	240 000	5	45 000	1

Source : Enquête Budget des familles 1995.
Note : en raison d'erreurs aléatoires élevées, les effectifs des cumulants ont été arrondis à 5 000 près.
Lecture : 85 000 cumulants de moins de 60 ans sont de sexe masculin. Ils représentent 25% des retraités de sexe masculin de moins de 60 ans.

Le cumul est majoritairement masculin, 5 cumulants sur 6 sont des hommes, le taux de cumul des retraités hommes est de 5%, alors qu'il est de 1% pour les femmes.

On note que si les retraités hommes de plus de 50 ans restent en majorité professionnellement inactifs (17% de cumul), 71% des moins de 50 ans travaillent.

Le cumul reste rarissime pour les femmes sauf lorsqu'elles ont moins de 50 ans et, là encore, il reste nettement minoritaire (moins du tiers). La retraite des femmes se traduit donc très nettement par un retrait de la vie professionnellement active.

- Une analyse des situations de cumul, en qualité de salariés, des retraités de 54 à 59 ans en fonction du régime de retraite d'origine montre que, parmi les retraités issus des régimes spéciaux, seuls susceptibles d'être concernés avant 60 ans, ce sont les fonctionnaires militaires qui ont le taux de cumul le plus élevé (39% des militaires retraités de 54 à 59 ans sont employés en qualité de salariés). Toutes les autres catégories ont un taux de cumul largement inférieur à 10% à l'exception des retraités mineurs (23%) dont le nombre va aller régressant aux âges considérés. Il est vrai aussi que 40% des cumulants de 54 à 59 ans ont liquidé une première retraite avant 50 ans, ils se situent donc dans une perspective de seconde carrière.

3. Les revenus tirés de l'activité professionnelle cumulée

Il est intéressant de mesurer également l'importance des revenus procurés par le cumul. Les informations disponibles ne concernent que les cumulants salariés et uniquement pour la tranche de 54 à 70 ans, elles sont traduites dans les deux tableaux ci-dessous :

RETRAITE ET SALAIRE DES CUMULANTS						
En francs						
Âge au 31 décembre 1996	Les deux sexes		Hommes		Femmes	
	54 à 59 ans	60 à 70 ans	54 à 59 ans	60 à 70 ans	54 à 59 ans	60 à 70 ans
Salaire « mensuel » (= salaire annuel / 12)						
Moyenne	8 100	3 800	8 900	4 500	4 000	2 200
1 ^{er} quartile	1 800	300	2 400	400	500	300
Médiane	6 400	1 300	7 100	1 700	1 800	600
3 ^{ème} quartile	10 900	3 900	11 400	4 700	5 000	2 400
Retraite mensuelle						
Moyenne	7 800	9 900	8 100	11 300	6 600	6 700
1 ^{er} quartile	4 600	5 700	4 800	6 700	4 300	4 100
Médiane	7 400	8 300	7 800	9 700	6 200	6 300
3 ^{ème} quartile	10 700	11 900	11 100	13 800	8 100	9 100
Ensemble du salaire « mensuel » et de la retraite mensuelle						
Moyenne	15 900	13 600	16 900	15 800	10 600	9 000
1 ^{er} quartile	9 700	7 200	10 700	8 500	7 300	5 300
Médiane	13 600	10 500	15 000	12 300	9 400	7 700
3 ^{ème} quartile	18 000	16 100	18 800	19 000	12 400	10 600
<p>Source : Echantillon interrégimes de retraités / Déclaration annuelle des données sociales / Fichier de paie de la Fonction publique.</p> <p>Champ : la source ne couvre que les cumulants salariés en 1996 âgés de 54 à 70 ans.</p> <p>Note 1 : le salaire « mensuel » est un salaire annuel divisé par 12. Pour les emplois de cumulants qui sont de très courte durée, le montant mensuel du salaire, ainsi calculé, peut donc être très faible.</p> <p>Note 2 : les données concernant les femmes de 54 à 59 ans sont assez fragiles, compte tenu de la faiblesse de l'échantillon.</p> <p>Lecture : les cumulants de 54 à 59 ans ont en moyenne un salaire « mensuel » de 8 100 F. Un quart d'entre eux a un salaire « mensuel » inférieur à 1 800 F (1^{er} quartile) ; la moitié a un salaire « mensuel » inférieur à 6 400 F (médiane) ; un quart a un salaire supérieur à 10 900 F (3^e quartile).</p>						

SALAIRE DES CUMULANTS ET TAUX DE CUMUL EN FONCTION DU MONTANT DE LA RETRAITE					
	Montant mensuel de la retraite (en F)				
	< 5000	5 000 à moins de 10 000	10 000 à moins de 15 000	15 000 et plus	Ensemble
Cumulants de 54 à 59 ans					
Taux de cumul (en %)	21	10	7	13	11
Salaire moyen (en F)	9 000	8 200	4 900	14 600	8 100
Salaire médian (en F)	7 800	6 800	3 000	11 000	6 400
Cumulants de 60 à 70 ans					
Taux de cumul (en %)	1	2	3	4	2
Salaire moyen (en F)	3 000	2 800	3 400	8 400	3 800
Salaire médian (en F)	1 000	900	1 800	3 100	1 300
<p>Source : Echantillon interrégimes de retraités / Déclaration annuelle des données sociales / Fichier de paie de la Fonction publique.</p> <p>Champ : la source ne couvre que les cumulants salariés en 1996 âgés de 54 à 70 ans.</p> <p>Lecture : parmi les retraités âgés de 54 à 59 ans bénéficiaires d'une pension inférieure à 5 000 F, 21% cumulent dans un emploi salarié. Ces cumulants ont, en moyenne, un salaire « mensuel » (salaire annuel / 12) de 9 000 F. La moitié perçoit au moins 7 800 F (salaire médian).</p>					

On peut tirer de ces tableaux quelques enseignements utiles :

- l'âge de 60 ans constitue un seuil particulièrement net ; la retraite est plus élevée après 60 ans (9900 F en moyenne contre 7800 F avant 60 ans) ; le salaire cumulé est nettement moins élevé après 60 ans (3800 F en moyenne contre 8100 F avant 60 ans). Le phénomène de deuxième carrière se confirme ;
- le caractère marginal du cumul salarié des femmes se confirme également : le montant moyen annuel du salaire perçu en cumul par une femme est inférieur à 50% de celui des hommes ; le salaire médian des femmes cumulantes de moins de 60 ans est de 1800 F alors qu'il est de 7100 F pour les hommes du même âge ;
- l'examen du montant du salaire cumulé rapporté à celui de la retraite est également instructif.

On relève que le salaire des cumulants de moins de 60 ans, relativement important à quelque tranche de retraite qu'on l'observe, est particulièrement élevé pour les cumulants ayant une retraite inférieure à 10000 F par mois (salaire moyen de 9000 F pour une retraite inférieure à 5000 F, salaire moyen de 8200 F entre 5000 F et 10000 F de retraite) ainsi que pour les cumulants ayant une retraite supérieure à 15000 F (salaire moyen de 14600 F). Le phénomène de concentration du cumul aux deux extrémités de l'échelle des retraites est accentué si l'on observe le taux de cumul qui est de 21% à moins de 5000 F de retraite et de 13% au delà de 15000 F alors qu'il n'est que de 10% et de 7% dans les tranches intermédiaires. Il faut rappeler que la catégorie des retraités âgés de moins de 60 ans concerne exclusivement les régimes spéciaux.

Le salaire des cumulants âgés de 60 à 70 ans, issus à 60% du régime général, est croissant d'une tranche à l'autre, de même que le taux de cumul qui progresse de 1% à 4% pour une moyenne de 2%. Le salaire perçu après 60 ans est, on l'a vu, nettement inférieur à celui perçu avant cet âge (3800 F en moyenne au lieu de 8100 F). Le salaire moyen des retraités de plus de 60 ans est de l'ordre de 35 à 40% de la retraite moyenne, le salaire médian se situe dans un rapport de l'ordre de 12%. On voit ici nettement l'effet de la règle de limitation du cumul fixée par les régimes de retraite complémentaires du régime général.

4. La permanence de l'emploi occupé.

L'étude de la DREES révèle encore que 60% des cumulants salariés âgés de moins de 60 ans, soit 60000 personnes, ont occupé un emploi tout au long de l'année en percevant au moins l'équivalent d'un SMIC pour un temps plein, alors que seulement 10000 retraités de plus de 60 ans travaillaient dans les mêmes conditions, soit environ 5%.

VIII - Illustration par quelques cas types

Au delà de la complexité de l'exposé des règles juxtaposées, l'analyse de quelques cas types correspondant aux situations les plus courantes permet d'apprécier la situation qui résulte des textes en vigueur.

1. La reprise d'activité d'un salarié retraité du régime général.

a) Situation d'un retraité ayant accompli une carrière complète au SMIC :

Ce retraité, parti en retraite le 1/4/01, perçoit une pension annuelle du régime général de 6172 euros et une pension annuelle ARRCO de 2847 euros soit un total de 9019 euros par an ;

- s'il reprend un emploi salarié dans une entreprise autre que celle qui l'employait à la date de son départ, il pourra cumuler sa retraite et un salaire dans la limite de son dernier salaire, soit 12970 euros. S'il perçoit un salaire annuel supérieur à 3771 euros, il perdra la part ARRCO (2850 euros, soit l'équivalent des 4/5 d'un salaire de 3800 euros). Ainsi, s'il retravaille au SMIC à temps plein, ses gains étant de 12990 euros, il perdra l'équivalent de 20% de son salaire et percevra au total 19163 euros. A l'issue de sa période d'emploi il retrouvera sa pension initiale ;
- sa situation sera la même s'il reprend un emploi d'agent non titulaire dans une collectivité publique. L'existence de limites d'âge ne permet pas d'envisager le recrutement d'un retraité âgé de plus de 60 ans en qualité de fonctionnaire titulaire. Il cotisera cependant à l'IRCANTEC, s'il est âgé de moins de 65 ans, et se créera des droits à ce titre qui seront liquidés lorsqu'il cessera cette activité ;
- il n'échappera à la règle de la limitation de son revenu que s'il reprend une activité indépendante, cette hypothèse est cependant peu réaliste.

On voit donc que le retraité modeste du secteur privé du fait des règles des régimes complémentaires a pour seules possibilités la reprise d'un emploi au SMIC d'une durée inférieure au 1/5 de temps ou un emploi quasiment à plein temps, les hypothèses intermédiaires étant excessivement pénalisées.

Cette analyse est corroborée par les données de l'étude DREES (cf. ci-dessus) qui montre que l'intéressé limite son activité en dessous du seuil de cumul permis.

b) Situation d'un retraité ayant accompli une carrière complète de salarié à 3 plafonds :

Ce salarié, parti en retraite au 1/4/01, perçoit une retraite annuelle de 49602 euros, soit 12213 euros du régime général et 37389 euros ARRCO-AGIRC ;

- s'il reprend un emploi salarié ailleurs que chez son précédent employeur, il pourra cumuler salaire et retraite dans la limite de son dernier salaire, soit 80676 euros par an. Le seuil non pénalisant de ses gains se situera donc à 31074 euros, supérieur à l'équivalent annuel d'un plafond de sécurité sociale et correspondant à plus d'un tiers temps rémunéré à 3 plafonds. S'il reprend un emploi à 3 plafonds et à temps plein, ce retraité ne conservera que sa pension du régime général, il perdra ainsi l'équivalent de près de 46% de son salaire. Il retrouvera sa retraite à son niveau d'origine à l'arrêt de sa nouvelle activité ;
- il pourra cumuler intégralement et se constituer des droits à retraite supplémentaires s'il reprend une activité sous forme libérale rémunérée en honoraires quel qu'en soit le montant.

2. La reprise d'activité d'un fonctionnaire retraité.

a) Fonctionnaire admis à la retraite après 60 ans et ayant dépassé la limite d'âge de son emploi.

En application de l'article L.161-22 du Code de la sécurité sociale il est tenu de rompre définitivement tout lien professionnel avec son précédent employeur, c'est-à-dire la collectivité publique qui l'emploie : Etat, collectivité territoriale, établissement public... Il peut en revanche, reprendre toute activité avec un autre employeur public ou privé, sans limitation de montant.

b) Fonctionnaire admis à la retraite après 60 ans et n'ayant pas atteint la limite d'âge de son emploi.

En application de l'article L.161-22 il est soumis à l'obligation de rupture avec son précédent employeur. En outre, ce retraité ne peut accéder aux emplois du secteur public (auprès d'un employeur différent) que si la rémunération en est limitée à 11248 euros ou un quart de sa pension. L'accès à tous les autres emplois est libre et cumulable.

En fait, le service des pensions appliquera une règle dérivée du droit commun permettant la poursuite, chez le même employeur, d'un emploi de très faible importance (moins de 3779 €/an, voir annexe 2).

c) Fonctionnaire admis à la retraite avant l'âge de 60 ans.

Ce cas peut correspondre à trois principaux types de situation :

- les fonctionnaires du service dit « actif » pour lesquels les droits sont ouverts avant 60 ans (infirmières, policiers, administration pénitentiaire...);
- les fonctionnaires susceptibles de bénéficier d'une retraite anticipée à jouissance immédiate : mères de famille ayant élevé trois enfants, fonctionnaires militaires...
- la retraite anticipée à jouissance différée qui concerne en particulier certains fonctionnaires ayant exercé 15 ans de service public, travaillant dans le secteur privé et arrivés au terme de leurs droits à disponibilité. L'admission à la retraite est prononcée avant 60 ans le versement de la pension n'intervenant qu'à cet âge.

La seule limite au cumul pour ces retraités concerne les emplois du secteur public dont la rémunération dépasse 11248 euros ou un quart de la pension, cette limitation cessant au franchissement de la limite d'âge de l'emploi d'origine.

d) L'effet de la reprise sur les droits à pension.

Dans tous les cas, la reprise accroîtra les droits à pension :

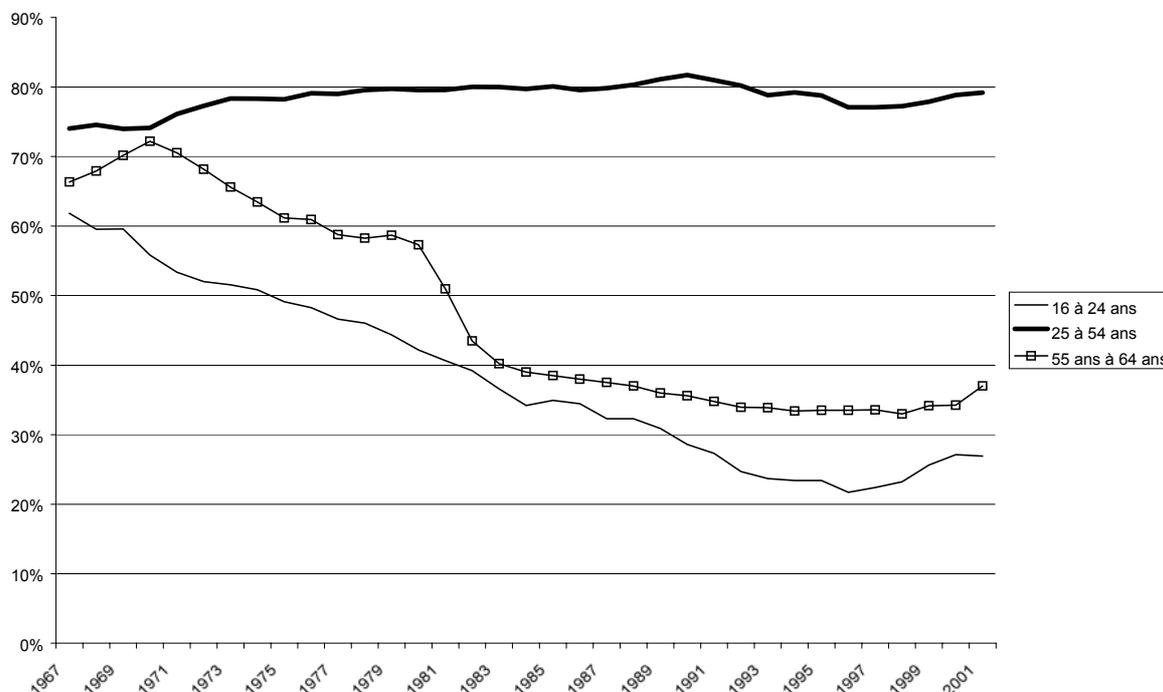
- la reprise dans un statut de non fonctionnaire créera des droits dans le cadre de cette filière spécifique ;
- la reprise comme fonctionnaire conduira, dans le cas général, à une reliquidation des droits, les militaires ayant la possibilité d'opter pour un cumul de pensions.

IX Un dispositif d'ensemble complexe, peu cohérent, inéquitable et, au total, peu efficace

- La complexité du dispositif naît de la complexité du système de retraite lui-même. La diversité des régimes implique, pour le candidat à un emploi, la nécessité de recenser l'ensemble des règles applicables à sa situation personnelle avant de prendre une éventuelle décision de reprise en calculant son coût d'opportunité. Or, chaque personne relève, pour le moins, d'un régime de base et d'un régime complémentaire, souvent de plusieurs régimes complémentaires, parfois de plusieurs régimes de base. La combinaison du code de la sécurité sociale et du code des pensions civiles et militaires de retraite constitue un autre élément de complication.
- Il en résulte une situation peu cohérente où le candidat à la reprise d'activité ne peut percevoir clairement la volonté des auteurs du système, législateur et partenaires sociaux. Il ne peut savoir d'emblée dans quelle direction on veut l'engager : reprise d'emploi ou non ? La réglementation sur le cumul s'apparente à un jeu de piste où chacun doit calculer son parcours et définir son nouveau « véhicule statutaire » en fonction de son régime de pension, de son niveau de pension, de l'intensité de l'activité qu'il envisage et, éventuellement de son salaire antérieur.
- Surtout, le dispositif est inéquitable dans la mesure où les retraités modestes du régime général sont sévèrement bridés, en raison des règles posées dans les régimes complémentaires, dans leurs possibilités de compléter leur retraite par un supplément de revenu d'activité salariée, la seule qui leur soit véritablement ouverte. Il est probable, dans ces conditions, que les candidats à l'activité opteront assez aisément pour la solution qui leur apparaîtra la plus simplement lucrative et la moins contraignante, celle du travail non déclaré. Les retraités du régime général dont la pension est plus importante ont le moyen de cumuler plus largement ou de s'échapper par la voie du travail indépendant et des honoraires. La situation des fonctionnaires retraités, et plus généralement des retraités des régimes spéciaux, permet de reprendre toute activité (dans une entreprise privée ou comme agent non titulaire d'une collectivité publique autre que celle qu'il a employé) ou de travailleur indépendant. A l'opposé, on rencontre la situation absurde de fonctionnaires retraités de l'Etat qui ne peuvent répondre à l'appel de leur ancien employeur (ce qui représente une très vaste entité), lorsque celui-ci a ponctuellement besoin de leurs services pour une mission d'appui ou d'expertise
- Enfin, le dispositif s'est révélé peu efficace s'il s'agissait de faire place aux jeunes.

Le graphique ci-dessous retrace l'évolution du taux d'emploi de trois groupes d'âge depuis 1967. Il montre que le taux d'emploi des jeunes de 16 à 24 ans a constamment décliné jusqu'en 1997, suivant, depuis trente ans, une évolution quasiment parallèle à celle du groupe d'âge des 55-64 ans.

TAUX D'EMPLOI EN FRANCE ENTRE 1967 ET 2001



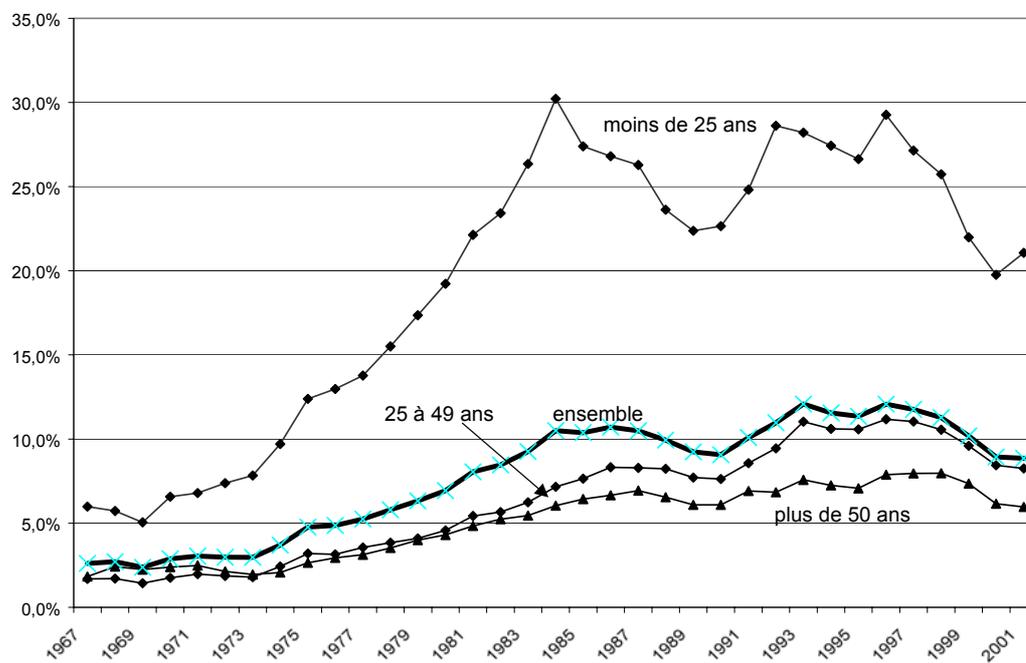
Source : INSEE enquête emploi. Le taux d'emploi est le rapport emplois / population totale alors que le taux de chômage est le rapport chômeurs / population active

Seul le groupe des 25-54 ans a connu une légère croissance qui traduit un double mouvement, en sens contraires, de croissance du taux d'emploi des femmes et de légère décroissance du taux d'emploi masculin.

On relève, en particulier, que le recul du taux d'emploi des 55-64 ans en 1981-83, du fait de l'abaissement de l'âge de la retraite, n'a eu aucun effet sur le taux d'emploi des jeunes.

L'approche par le taux de chômage (graphique ci-dessous) montre que le taux de chômage des jeunes est extraordinairement, et quasi-exclusivement, sensible à la croissance dont il traduit directement la tendance en l'amplifiant.

TAUX DE CHOMAGE EN FRANCE ENTRE 1967 ET 2001



Source : INSEE enquête emploi

CHAPITRE II

LE PASSAGE PROGRESSIF DE LA PLEINE ACTIVITE A LA RETRAITE

La faveur dont jouit l'idée de passage progressif de la pleine activité à la retraite totale procède largement du double souci de permettre à un travailleur fatigué de poursuivre une activité allégée plutôt que de se retirer du marché du travail par la retraite complète et, par ailleurs, d'encourager les transitions aménagées entre emploi et retraite de façon à éviter, au travailleur comme à l'entreprise, le traumatisme (du point de vue de la transmission des savoir-faire et du maintien des relations humaines et sociales) d'un départ abrupt.

Cette transition aménagée repose sur deux instruments d'inégale portée : la retraite progressive (I), la préretraite progressive (II), dont l'examen montre qu'ils n'ont, aujourd'hui, qu'une portée limitée (III) dans le processus de passage de l'activité à la retraite.

I - La retraite progressive

1 - La retraite progressive du régime général.

Institué par la loi du 5 janvier 1988, le dispositif de retraite progressive figure à l'article L351-15 du code de la sécurité sociale. Applicable aux salariés du régime général dès 1988, il concerne également depuis 1992 les artisans et commerçants ainsi que les salariés agricoles. Faute de dispositions réglementaires d'application, la retraite progressive ne concerne ni les exploitants agricoles ni les professions libérales.

Le droit à retraite progressive est ouvert dès lors que le candidat remplit les conditions d'une retraite pleine. Il s'agit donc d'une prolongation d'activité à temps partiel pour un actif ayant atteint l'âge de 60 ans et ayant totalisé une durée d'assurance de 160 trimestres tous régimes confondus (ou ayant 65 ans au moins).

L'intéressé passe donc du temps plein au temps partiel (70%, 50% ou 30%), éventuellement en plusieurs étapes. Il perçoit simultanément son salaire, s'il est salarié, pour la fraction correspondant à son temps de travail et une fraction de sa pension telle qu'elle a été liquidée à son entrée en retraite progressive. Le montant de la pension versée pourra évoluer en fonction de l'évolution du temps de travail pratiqué : suspension en cas de retour au temps plein, accroissement en cas de réduction progressive du temps de travail, versement intégral et définitif en cas d'arrêt total d'activité. Au moment du passage à la retraite complète, la pension est versée sur la base de la liquidation opérée lors de l'entrée en retraite progressive.

2 - Les données chiffrées

On comptait, au 1^{er} janvier 2002, 723 retraités en retraite progressive alors que le flux des entrées en 2001 s'était « élevé » à 183 personnes. Ces chiffres sont éloquentes, ils indiquent que la retraite progressive constitue un échec total dans son dispositif actuel. Plus profondément ils donnent à penser que la progressivité dans le passage à la retraite ne constitue pas une attente profonde, au moins au delà de 60 ans. Cette question ne peut cependant être analysée indépendamment des mécanismes à l'œuvre avant l'âge de 60 ans.

II - La préretraite progressive

Deux dispositifs distincts concernent respectivement les salariés du secteur privé et les agents du secteur public.

1 - Le dispositif applicable au secteur privé.

La préretraite progressive (PRP) a été introduite en 1993 dans sa forme actuelle parmi l'ensemble des outils de l'arsenal des instruments de la politique de l'emploi regroupés au sein de la ligne budgétaire du fonds national de l'emploi (FNE). Elle constituait un avatar de la préretraite à temps plein, allocation spéciale du FNE développée pour faire face aux restructurations industrielles des années 1980. Ces AS-FNE s'inscrivaient elles-mêmes à la suite de dispositifs plus généreux tels que la garantie de ressource instituée au début des années 1970 ou les préretraites de la sidérurgie. D'autres dispositifs ont suivi, créés par l'Etat ou les partenaires sociaux. Il reste que la PRP n'est qu'un élément particulier dans un ensemble complexe de préretraites à temps plein.

La PRP peut être mobilisée au service de deux objectifs différents : d'une part éviter des licenciements pour motif économique en transformant des emplois à temps plein en emplois à temps partiel, deux PRP permettent alors de supprimer un emploi en évitant un licenciement (volet défensif), d'autre part permettre le recrutement de salariés en contrepartie du passage à temps partiel de salariés précédemment employés à temps plein (volet offensif).

La PRP concerne les entreprises privées relevant du champ du FNE. Elle suppose la signature d'une convention particulière avec le représentant de l'Etat et implique, sauf exception, une contribution financière de l'entreprise modulée selon la taille, l'effort et la capacité financière de l'entreprise.

Depuis 1997 les entreprises recourant à la PRP « offensive » doivent consentir un effort particulier au bénéfice de l'emploi des jeunes (2/3 des recrutements) et des publics prioritaires de la politique de l'emploi (50% des embauches).

Lorsqu'une convention de PRP est conclue, l'accès en est ouvert aux salariés volontaires âgés de 55 à 65 ans, travaillant à temps plein, présents dans l'entreprise depuis un an au moins et justifiant de 10 ans d'appartenance à un régime de sécurité sociale. Les salariés âgés de plus de 60 ans doivent avoir moins de 160 trimestres de cotisation au titre de l'assurance vieillesse.

Le temps de travail est réduit de moitié sur la durée de la convention, la possibilité étant ouverte de moduler cette réduction de 20% à 80% au long du parcours de chaque salarié dans le cadre d'une durée moyenne de 50%.

Le salarié perçoit, outre son salaire de 50%, une allocation égale à 30% du salaire de référence jusqu'au plafond de la sécurité sociale, ramenée à 25% de 1 à 2 plafonds. Cette allocation est versée jusqu'à ce que le salarié atteigne l'âge de 60 ans ou le nombre de trimestres exigé pour bénéficier de la retraite à taux plein, en tout état de cause elle cesse d'être versée à 65 ans.

L'activité en PRP permet la validation de trimestres au titre de l'assurance vieillesse.

Le volume des PRP susceptibles d'être ouvertes chaque année par voie de convention est budgétairement contingenté, il ne s'agit donc pas d'un dispositif de droit et d'accès ouvert.

2 - Le dispositif applicable au secteur public.

Créé en 1982 et pérennisé en 1993, le dispositif de cessation progressive d'activité (CPA) est accessible aux fonctionnaires et aux agents non titulaires de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, qui sont âgés de 55 ans et ne peuvent prétendre à la retraite à cet âge. Ces agents doivent avoir travaillé pendant 25 ans en qualité de fonctionnaires ou d'agents publics.

Les agents admis en CPA travaillent à mi-temps, ils perçoivent 50% de leur rémunération de temps plein, primes comprises, et une indemnité égale à 30% de leur traitement indiciaire à temps plein.

La CPA prend fin, en tout état de cause, le dernier jour du mois au cours duquel l'agent atteint son 60^{ème} anniversaire, il est alors admis à la retraite.

Le dispositif de CPA a été complété, en 1996, par un congé de fin d'activité (CFA), qui permet au fonctionnaire, ou à l'agent non titulaire, de cesser totalement son activité avant l'âge normal d'accès à la retraite à 60 ans et de percevoir un revenu équivalent à 80% du traitement brut.

L'accès au dispositif est ouvert à 56 ans pour les agents justifiant de 40 années de cotisations tous régimes de retraite confondus et de 15 ans de services publics. Il est ouvert à 58 ans aux agents comptant 37,5 années d'assurance dont 25 ans de services publics.

Le CFA est accessible aux agents précédemment entrés en CPA. Il prend fin, comme la CPA, au 60^{ème} anniversaire.

Ce dispositif va prendre fin à la suite du vote d'un amendement parlementaire à la loi de finances pour 2003 qui en prévoit la suppression progressive.

3 - Les données chiffrées.

L'examen des statistiques relatives aux préretraites progressives montre qu'elles se situent à un niveau significatif:

- le volume des entrées en PRP a rapidement crû au cours des années 1990, passant de 4517 entrées en 1992 à 26858 en 1995 pour ensuite décroître jusqu'à 11117 en 2000. Les stocks ont normalement suivi une évolution parallèle, passant de 13114 bénéficiaires en 1992 à 54672 en 1996 pour revenir à 42045 en 2000 ;
- parallèlement le stock des cessations progressives d'activité dans la fonction publique d'Etat progresse constamment, passant de 21656 bénéficiaires en 1998 à 24586 en 2000 et plus de 28000 en 2001.

Ces volumes restent cependant modestes au regard du nombre des bénéficiaires de préretraites totales :

- les diverses formules de préretraite « statutaire » à temps complet du secteur privé (AS-FNE, ARPE, et CATS, voir encadré ci-dessous) représentaient, fin 2000, 151.737 bénéficiaires ;

DISPOSITIFS DE PRERETRAITE TOTALE DE 1992 A 2000

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Conventions ASFNE										
Nombre d'entrées annuelles	45 837	56 345	49 462	23 693	21 015	21 669	18 672	11 993	7 920	6 400
Nombre d'allocataires fin décembre	162 558	174 662	179 219	152 409	128 442	107 789	90 654	73 411	59 939	45 000
ARPE										
Nombre d'entrées annuelles				2 650	52 211	35 353	43 438	45 170	37 461	20 800
Nombre d'allocataires fin décembre				2 622	49 523	65 795	76 917	84 519	86 580	73 000
CATS										
Nombre d'entrées annuelles									5 218	3 500
Nombre d'allocataires fin décembre									5 218	9 000
Total préretraites 55-59 ans										
Nombre d'entrées annuelles	45 837	56 345	49 462	26 343	73 226	57 022	62 110	57 163	50 599	30 700
Nombre d'allocataires fin décembre	162 558	174 662	179 219	155 031	177 965	173 584	167 571	157 930	151 737	127 000

Source : Unédic, statistiques de paiement.
Premières synthèses DARES

- il faut en outre tenir compte des chômeurs indemnisés dispensés de recherche d'emploi, qui sont en réalité dans une position d'attente sans perspective de reprise d'emploi jusqu'à l'âge de la retraite et disposent d'une ressource stable, de sorte qu'ils se trouvent dans une situation qui s'apparente à une préretraite. Le nombre de ces chômeurs indemnisés dispensés de recherche d'emploi s'élevait à 348824 personnes au 31/12/2000, soit un nombre total de 500000 personnes en préretraite de fait pour le secteur privé.

LES DISPOSITIFS DE PRERETRAITE DU SECTEUR PRIVE :

- Les allocations spéciales du FNE :
elles concernent des salariés âgés de 57 ans, exceptionnellement de 56 ans, travaillant dans une entreprise ayant à faire face à un licenciement pour motif économique. Le bénéfice des AS-FNE n'est pas de droit, il résulte d'une convention passée avec l'Etat.
- La cessation d'activité de certains travailleurs salariés (CATS) :
elle concerne les salariés de plus de 55 ou 57 ans des entreprises relevant de branches ayant signé un accord professionnel définissant les conditions de cette cessation d'activité. L'aide de l'Etat est réservée aux salariés de plus de 57 ans ayant travaillé en équipes successives ou à la chaîne, ou encore de nuit, ainsi qu'aux travailleurs handicapés. L'aide de l'Etat est subordonnée à la mise en œuvre d'une politique de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences en vue de l'adaptation des salariés à l'évolution de leur emploi.
- La dispense de la recherche d'emploi concerne certains demandeurs d'emploi âgés qui souhaitent échapper à l'obligation de rechercher un emploi tout en continuant de percevoir leurs allocations de chômage. Peuvent être admis à la DRE :

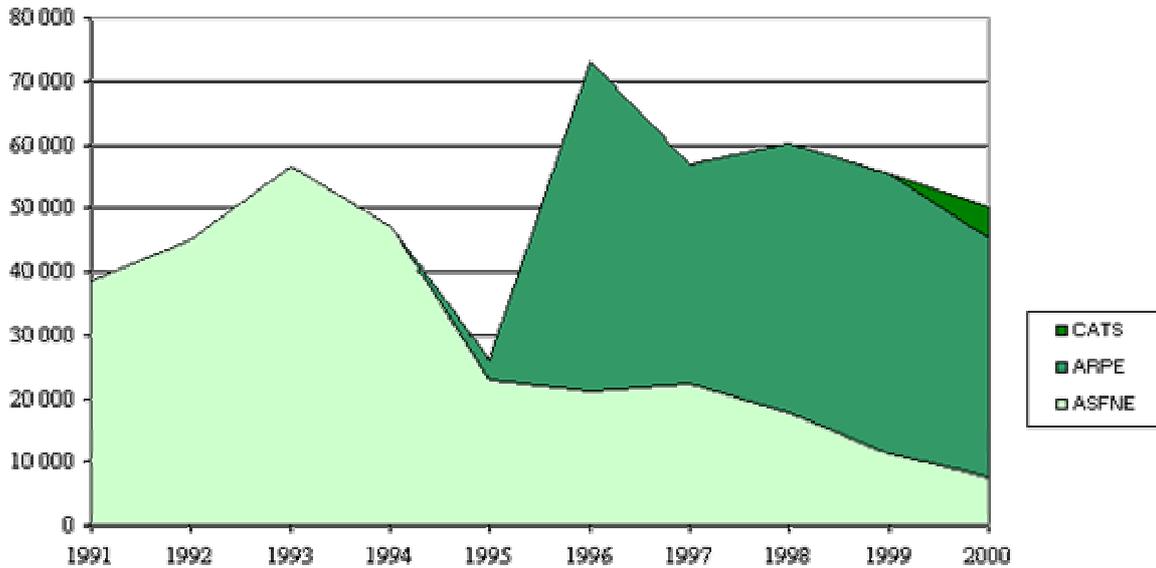
+ à partir de 57 ans et demi, les allocataires du régime d'assurance-chômage ;
+ à partir de 55 ans les allocataires du régime de solidarité ainsi que les bénéficiaires du régime d'assurance-chômage qui justifient de 160 trimestres de cotisation d'assurance vieillesse.
- La filière 8 du régime d'assurance-chômage ouvre droit à l'allocation d'aide au retour à l'emploi pour une durée de 60 mois aux personnes comptant 27 mois d'affiliation dans les 36 derniers mois et admis à l'assurance à compter de leur 55ème anniversaire.

NB : l'accord conclu le 20 décembre 2002 réduit à 4 le nombre de filières. La filière 4 élève à 57 ans l'âge d'accès à la durée d'indemnisation la plus favorable, elle-même réduite à 42 mois.
- L'allocation équivalent retraite garantit aux demandeurs d'emploi de moins de 60 ans une ressource minimale de 877 euros par mois s'ils ont cotisé 40 ans à l'assurance vieillesse. Il s'agit d'une allocation sous condition de ressources du régime de solidarité.

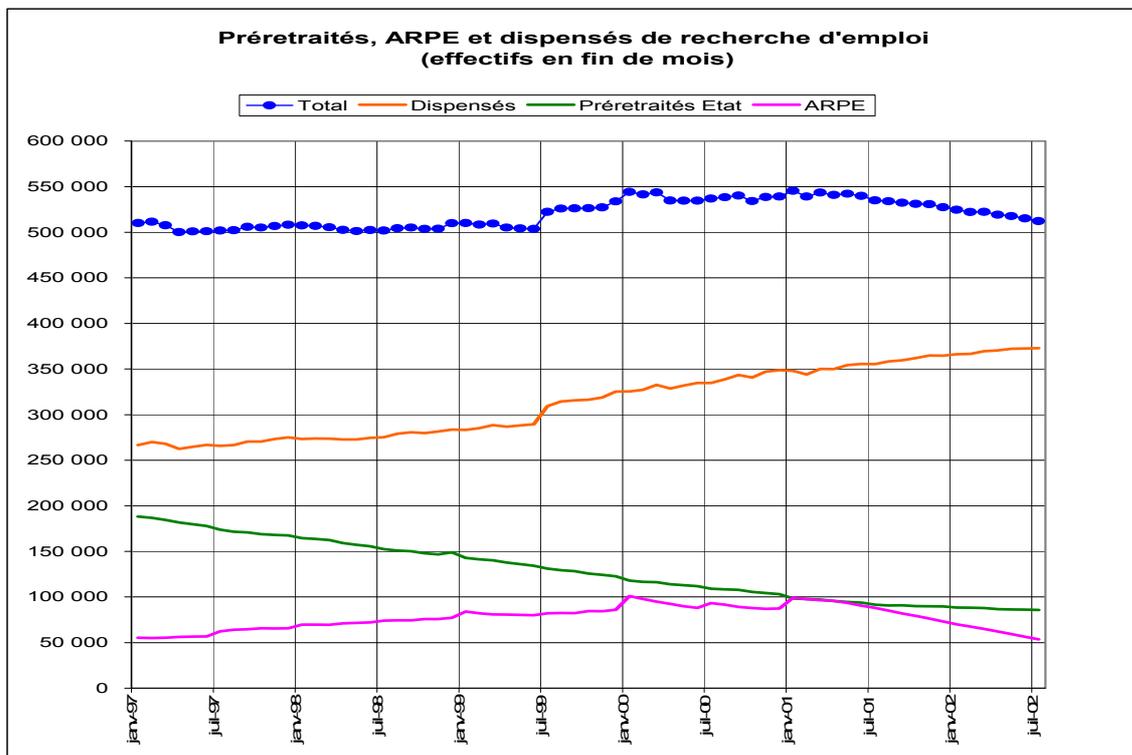
Les deux tableaux ci-dessous, présentés lors du colloque « âge et travail » organisé par le conseil d'orientation des retraites le 5/4/2001, retracent l'évolution de ces deux phénomènes :

**EVOLUTION DEPUIS 1990 DES SITUATIONS D'INACTIVITE APRES 55 ANS :
PRERETRAITES ET CHOMAGE DISPENSE DE RECHERCHE D'EMPLOI**

Flux d'entrée annuels dans les dispositifs de préretraites totales depuis 1990



**EVOLUTION DES EFFECTIFS DE PRERETRAITES
ET DE CHOMEURS DISPENSES DE RECHERCHE D'EMPLOI DEPUIS 1990**



source:COR d'après UNEDIC, Bulletin mensuel

Il faut ajouter, pour être complet, les préretraités du secteur public en congé de fin d'activité qui étaient, pour la fonction publique d'Etat, au nombre de 12965 au 31/12/2001.

III - Des dispositifs de portée limitée qui conduisent à anticiper le départ à la retraite

- Les constats statistiques rappelés ci-dessus montrent à l'évidence que la retraite progressive n'a, aujourd'hui, aucune réalité sociale. Il est remarquable d'ailleurs qu'elle n'existe pas dans la fonction publique.
- Le recours à la préretraite progressive n'est lui-même généralement envisagé par les entreprises que parce que l'Etat a, de politique délibérée, restreint l'accès aux préretraites totales en AS-FNE. On note d'ailleurs que près de 9 conventions de PRP sur 10 concernent des départs avec réembauches pour lesquelles il n'existait aucun dispositif de préretraite totale avant la création de l'ARPE. Il est significatif, de ce point de vue, que l'institution de l'ARPE se soit accompagnée de la rétraction concomitante des PRP qui ne conservaient un « intérêt » que pour les personnels ne remplissant pas la condition de durée de cotisation fixée par les partenaires sociaux.

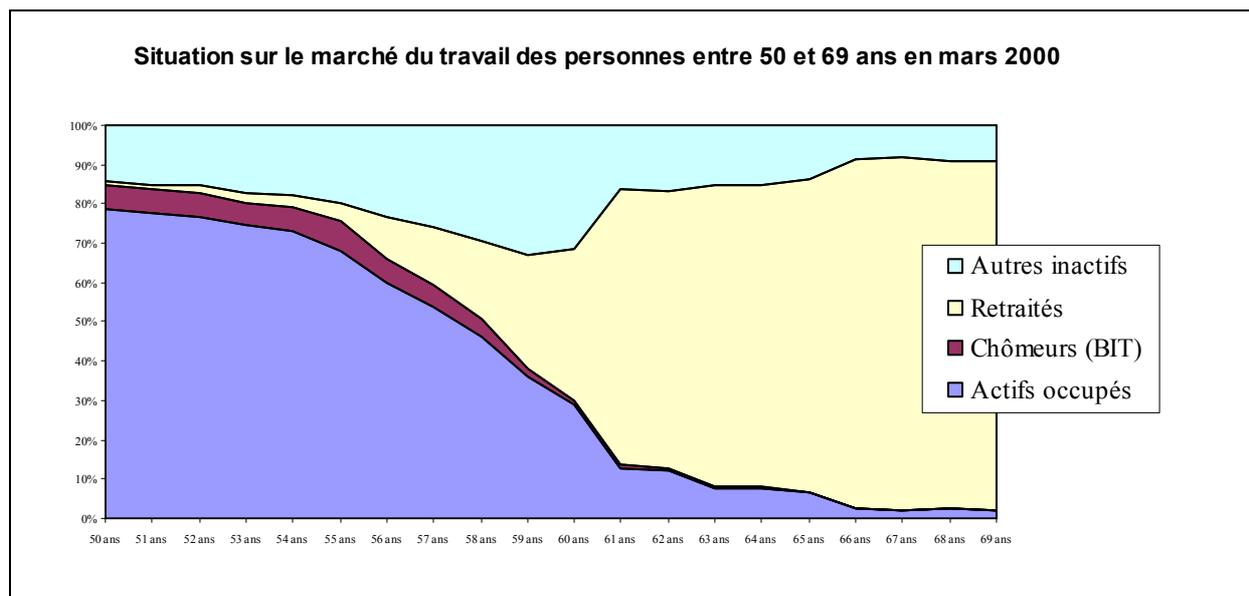
Le caractère marginal des PRP, qui représentent moins du quart des préretraites « statutaires » et 8% de l'ensemble des préretraites et dispenses de recherche d'emploi (fin 2000), est encore accentué par les pratiques qui consistent à organiser, sous couvert de modulation du temps partiel, un passage rapide du temps partiel à la dispense totale d'activité en cours de parcours. La PRP est donc souvent plus brève que les conventions ne semblent l'indiquer.

La pratique du secteur public est éclairante à cet égard. Tout le dispositif de CPA (cessation progressive d'activité) est conçu non pas comme un aménagement progressif de la transition vers la retraite, mais comme une anticipation d'un départ en retraite qui devra impérativement intervenir dès que le droit en sera ouvert, sans considération pour la limite d'âge. On constate d'ailleurs que les préretraités de la fonction publique optent pour la transformation de la cessation progressive en CFA (Congé de fin d'activité) pur et simple dès qu'ils en remplissent les conditions.

- Les chiffres, comme les pratiques, confirment que la progressivité dans le passage à l'inactivité ne fait pas l'objet d'une forte attente sociale, ni des salariés, ni des employeurs, qu'ils soient publics ou privés. L'étude à laquelle l'IRES a procédé à la demande de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (« Préretraites progressives et gestion prévisionnelle de l'emploi », P Charpentier et A. Jolivet, octobre 2001), confirme que la PRP a perdu ses attraits d'outil de gestion des ressources humaines aux yeux des employeurs du fait de la reprise des embauches liées à la croissance et aux 35 heures, mais aussi et surtout depuis l'apparition de CATS, préretraite à temps plein qui permet un repyramidage et une gestion des effectifs dans des conditions « favorables ». L'étude souligne que la principale raison de l'appel à la PRP tient au souci de satisfaire une demande exprimée par les salariés, la PRP constituant « une forme limitée d'amélioration des conditions de travail » pour les salariés soumis à des conditions de travail pénibles lorsque aucun moyen ne s'offre d'accéder à une préretraite entière. Dans certains cas elle est utilisée également comme une réponse de désaccoutumance dans des entreprises dont le personnel a vécu dans l'attente de la préretraite.
- Il en résulte que le taux d'emploi des personnes accédant à la retraite est particulièrement faible.

La réalité est celle d'une cessation d'activité qui s'amorce dès 55 ans et devient majoritaire vers 58-59 ans, si bien que la proportion des personnes de 60 ans en situation d'activité professionnelle tombe à 31,2% alors qu'elle est encore de 79,9% à 50 ans (données de 2001). Les chiffres concernent des cohortes différentes mais on voit bien que plus de la moitié des actifs occupés passent en position d'inactivité avant d'entrer en retraite.

Le graphique ci-dessous retrace la situation sur le marché du travail des personnes entre 50 et 69 ans (source COR, Colloque sur le thème « Age et travail » de 2001).



Source : DARES, Ministère de l'emploi et de la solidarité – INSEE, enquête emploi

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des taux d'emploi² en France aux différents âges de 50 à 65 ans en 2001 (données INSEE, enquête emploi).

ENSEMBLE 2001				
Âge	Taux d'emploi (%)		Âge	Taux d'emploi (%)
50 ans	79,9		58 ans	45,9
51 ans	78,9		59 ans	38,3
52 ans	78,4		60 ans	31,2
53 ans	74,7		61 ans	14,6
54 ans	73,7		62 ans	9,0
55 ans	70,9		63 ans	8,2
56 ans	61,2		64 ans	6,5
57 ans	55,0		65 ans	5,4

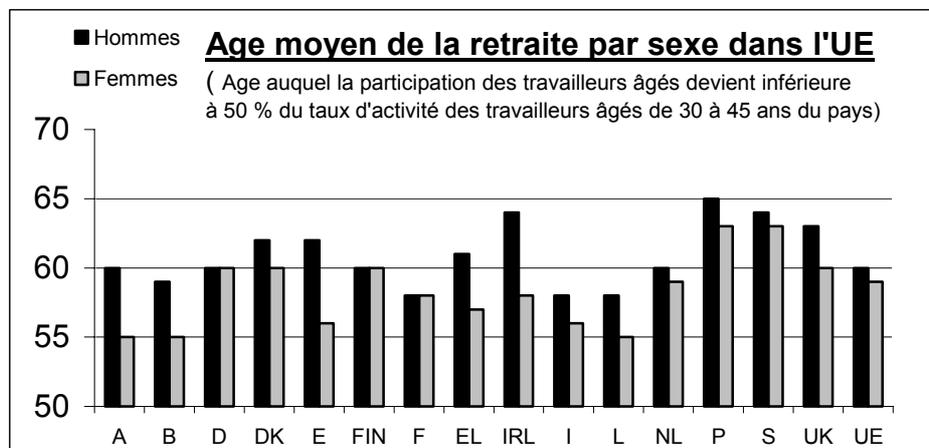
Source enquête emploi, INSEE, mars 2001

² Le taux d'emploi exprime le rapport entre le nombre de personnes ayant un emploi et le nombre total de personnes, à un âge donné.

Le tableau ci-dessous montre une évolution liée notamment à des effets démographiques (d'activité plus élevé des femmes arrivant maintenant à 55 ans, augmentation du poids des 55 ans dans la tranche d'âge des 55-64 ans). Cependant, le phénomène n'est pas irréversible et l'amélioration de la situation de l'emploi et une action déterminée sur le marché du travail peuvent conduire à un redressement.

	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2002/2000
Total de 15 à 64 ans	59,1 %	58,9 %	59,4 %	59,8%	61,1 %	62,0 %	63,8 %	+ 2,7 %
15 - 24 ans	21,8 %	19,9 %	20,8 %	20,7 %	23,2 %	24,3 %	24,1 %	- 0,9 %
25 - 54 ans	77,0 %	76,4 %	76,8 %	77,0 %	78,3 %	79,3 %	81,9 %	+ 3,6 %
55 - 64 ans	33,5 %	33,6 %	33,0 %	34,2 %	34,2 %	36,5 %	39,3 %	+ 5,1 %

Ce dernier graphique, tiré du rapport conjoint de la Commission et du Conseil de l'Union européenne adopté le 7 mars 2002, montre que la France est, avec l'Italie, celui des grands pays européens où l'âge de cessation effective de l'activité est le plus précoce.



CHAPITRE III

LE CADRE DANS LEQUEL S'INSCRIT TOUTE REFLEXION SUR LE SUJET

La situation actuelle présente, on l'a vu, un certain nombre d'incohérences. Les entraves mises au cumul d'un emploi et d'une retraite sont inéquitables, elles n'ont pas fait la preuve de leur efficacité, elles sont inégalement contrôlées. En effet, si la rupture concomitante au départ en retraite fait bien l'objet d'une vérification, la reprise éventuelle d'un emploi n'est assujettie qu'à une simple déclaration qui n'est assortie d'aucun contrôle ou recoupement externe. Par ailleurs, la transition aménagée et progressive de la pleine activité à la retraite totale reste aujourd'hui une exception alors que le départ anticipé tend à s'imposer comme la norme ou, au moins, comme la meilleure perspective possible lorsque l'opportunité s'en présente.

Toute réflexion relative à l'évolution des dispositions en vigueur doit cependant s'inscrire dans un cadre qui tienne compte des analyses déjà produites sur le sujet (I), des orientations stratégiques de la politique française des retraites (II), des orientations européennes pour une stratégie coordonnée de l'emploi (III), des orientations stratégiques de la politique française de l'emploi (IV) et, enfin, des exemples étrangers en la matière (V).

I - Les analyses déjà produites sur le cumul emploi-retraite et sur la progressivité du passage à la retraite

Plusieurs rapports importants ont, au cours des dernières années, exploré les questions relatives à la relation entre le travail et la retraite ainsi qu'à l'activité des seniors. Deux d'entre eux sont plus particulièrement évoqués ici en raison de leur lien direct avec l'objet du présent travail. Il faut souligner cependant la contribution essentielle qu'apporte le troisième rapport, présenté par Bernard QUINTREAU (propositions pour une politique concertée de gestion prévisionnelle des âges – février 2002), à la question de la deuxième partie de carrière des actifs âgés. Les considérations et propositions qu'il contient ne sont pas reprises ici, elles doivent être considérées en elles-mêmes car elles constituent un apport décisif à la perspective du maintien dans l'emploi des actifs avant leur accès à la retraite.

1 - Le rapport sur le cumul emploi-retraite présenté par Dominique BALMARY en 1999.

Effectué à la demande des ministres de l'emploi et de la solidarité, de l'économie et des finances, de la fonction publique et du budget, cet important rapport, après un exposé précis du dispositif de cumul et de son évolution depuis 1983, en dressait un bilan et, à partir d'une analyse du contexte de 1999, formulait des hypothèses d'évolution.

- D. Balmary qualifiait d'impalpable le bilan que l'on pouvait faire du dispositif de limitation du cumul emploi-retraite.

Il lui semblait que le dispositif appelait peu de critiques en lui-même dans la mesure où il soulevait peu ou pas de récriminations et où les pouvoirs publics avaient su trouver les aménagements qui en éliminaient les contraintes injustifiées. La complexité du dispositif apparaissait ainsi, au total, comme le résultat du pragmatisme qui avait conduit à son adaptation fine aux réalités économiques et

sociales ; cette complexité résultait de la complexité du champ plus que de celle des règles applicables à chaque situation particulière.

La faiblesse des dispositions de contrôle contribuait en outre à rendre d'autant plus acceptables des règles qui étaient perçues comme conformes au bon sens (il faut qu'une porte soit ouverte ou fermée : ou on est en retraite ou on travaille) et à l'éthique (les retraités ont de quoi vivre, ils doivent faire place aux jeunes qui souffrent du chômage).

Le fait que les situations de cumul soient peu nombreuses et que l'intensité du cumul, appréciée sous l'angle de l'importance du revenu procuré par l'emploi cumulé, soit faible constituait un élément supplémentaire de sérénité. La situation ne paraissait donc pas préoccupante, le cumul ne pouvant peser sur l'emploi et aucune demande massive de cumul ne venant faire pression sur le dispositif en place.

Pour autant, le résultat de la « barrière de sécurité » anti-cumul apparaissait particulièrement modeste à D. Balmory. Il estimait « peu vraisemblable » que la réglementation de 1982 ait pu exercer une influence réelle sur le volume du chômage. De même l'analyse fine à laquelle procédait l'auteur du rapport, sur l'évolution du taux de chômage des jeunes actifs, sur leur taux d'activité, comme sur ces mêmes ratios concernant les personnes âgées de 50 ans et plus, montrait que les années 1980 et 1990 se caractérisaient par une tendance nette à la dégradation aux deux extrémités de la chaîne des âges, le dispositif de limitation du cumul emploi retraite n'ayant eu aucun effet visible de transfert de l'emploi des plus âgés vers les plus jeunes. Il va de soi que ce constat concerne autant le dispositif de préretraite que le seul mécanisme de limitation des cumuls.

Le bilan de la période sur le plan de la gestion des âges semble plus clairement celui d'un consensus tendant à « écarter de l'emploi la catégorie des seniors » et traduisant la préférence des français pour une rupture « non seulement précoce mais aussi totale avec leur activité antérieure ».

- L'analyse du contexte portait à la fois sur les évolutions socio-économiques et sur les choix institutionnels. La stabilisation progressive puis la diminution de la population en âge de travailler, le vieillissement de la population active, les ruptures dans le cours de la vie professionnelle du fait de la formation continue, du développement de la « pluriactivité à tout âge », selon l'expression de X. Gaullier, plaident en faveur d'une action soutenue pour une gestion des âges conduisant à une prolongation de la vie active.

Simultanément la perspective institutionnelle d'une évolution des mécanismes de retraite vers la recherche de taux de liquidation actuariellement neutres pour les liquidations anticipées ou retardées, associée au développement de formules progressives de passage à la retraite pourrait conduire à limiter l'intérêt de la question du cumul emploi-retraite par la possibilité de prolongation financièrement utile qu'elle ouvre.

Au total l'auteur concluait à la nécessité d'aller vers des modes d'organisation plus libres et plus souples.

- Les perspectives tracées par le rapport conduisaient à ne pas modifier fondamentalement les règles en vigueur, mais à les prolonger en procédant à un certain nombre d'aménagements et de travaux visant, en particulier, à mieux connaître le public des cumulants, à apprécier la pertinence des dérogations et exceptions, à améliorer les contrôles.

Au delà, D. Balmory proposait que le développement d'une politique des âges puisse conduire à la conclusion d'accords au niveau de la branche ou de l'entreprise incluant la possibilité de déroger à l'interdiction de poursuivre son activité au sein de son entreprise après la liquidation de sa retraite dans le cadre d'une politique d'ensemble portant sur la prévention de l'exclusion des travailleurs âgés et sur la progressivité du passage à la retraite, cette politique étant éventuellement combinée à une action d'intégration de jeunes salariés.

2 - Le rapport sur les retraites choisies et progressives présenté par Dominique TADDEI en 1999.

Le rapport rédigé par D. Taddei répondait à une demande du Premier Ministre visant à recueillir des propositions pour le développement d'une retraite progressive choisie permettant d'éviter une rupture à la fois brutale et précoce de l'activité des travailleurs âgés. Après une présentation générale de la retraite progressive fondée sur l'argument d'un choix humaniste constituant un véritable projet de société conforté par l'ensemble des études internationales et des expériences étrangères, D. Taddei en montrait la dimension interne à l'entreprise avant d'en présenter la justification, successivement dans une situation de chômage de masse et dans une société de plein emploi. Le rapport se concluait par une analyse des conditions de mise en œuvre d'une retraite choisie et progressive et la présentation de deux propositions en ce sens.

- La retraite choisie et progressive est fondée sur un choix personnel, elle permet aux salariés (le rapport s'attache aux salariés du régime général) « d'obtenir une réduction progressive de leur temps de travail au cours des dernières années précédant leur départ définitif à la retraite tout en bénéficiant d'une autre allocation qui peut être une partie de leur pension », la période de transition peut durer au moins de 5 à 10 ans, les salariés étant à la fois des travailleurs à temps partiel et des préretraités à temps partiel ».
- Le choix humaniste exprimé par la proposition est fondé sur les trois objectifs qu'il poursuit : choisir une transition progressive entre deux âges de la vie, adapter le travail à l'homme par la prise en compte du vieillissement dans l'organisation du travail, permettre l'exercice du droit au travail des salariés âgés. La retraite choisie et progressive consiste à « favoriser les choix individuels en les assurant de garanties collectives ».
- Les études internationales confortent ce projet et l'auteur soulignait la convergence, remarquable sur ce point, des travaux de l'OIT et de l'OCDE. Ces études se fondent sur des considérations à la fois humaines et économiques, critiquant les conséquences immédiates et lointaines des politiques de retrait d'activité brutal et précoce des travailleurs vieillissants. L'expérience de plusieurs pays montre un effort en faveur de la progressivité dans le passage à la retraite fondé sur le souci général de permettre le maintien en activité des travailleurs les plus âgés. Cet effort se traduit selon des modalités différentes que D. Taddei regroupe en quatre modèles principaux.
- Le renversement d'une tendance bien ancrée à anticiper le retrait total d'activité passerait par un changement d'attitude des entreprises à l'égard des fins de carrière. La question de « l'employabilité des salariés en deuxième partie de carrière » devrait être examinée et traitée à la fois par le maintien et le développement des compétences professionnelles des salariés de tous niveaux, y compris après 45 et 50 ans, et aussi par la valorisation de certains emplois, par exemple dans les services aux personnes.

- Dans une situation de chômage de masse, la préretraite progressive constituerait une solution d'atténuation des nuisances de la préretraite totale et une forme particulière de réduction du temps de travail adaptée aux travailleurs âgés placés en temps partiel choisi.
- La société du plein emploi constituait cependant la perspective dans laquelle D. Taddei situait sa réflexion et ses propositions. Il prend le pari que, passé le temps où le temps partiel choisi des travailleurs âgés permettrait d'atténuer le chômage puis d'amorcer sa décrue, il deviendrait un moyen de retarder la prise effective de la retraite pleine par un départ progressif au delà de 60 ans, les départs progressifs retardés prenant le pas sur les départs anticipés du fait de l'appel exercé par l'offre d'emploi. La solution permettrait d'échapper au débat sur l'âge de la retraite et la durée de cotisations en fournissant un moyen, que D. Taddei pense efficace, de retarder effectivement l'âge réel de cessation d'activité et d'obtenir un allongement effectif de la durée de cotisation.
- Pour enclencher la mise en œuvre du processus de développement de la retraite choisie et progressive, au détriment de la cessation d'activité totale et précoce, l'auteur préconisait un double mouvement de préparation par les entreprises et par les pouvoirs publics. Les pouvoirs publics auraient à annoncer leur volonté d'interrompre les aides publiques aux préretraites totale et à engager un travail d'information, de conviction et d'aide aux entreprises soucieuses de gestion des âges. Les entreprises auraient à s'engager dans une politique d'amélioration des conditions de travail, de formation et de diversification des parcours professionnels permettant de maintenir demain les quinquagénaires dans l'emploi à temps plein et de les conduire, devenus sexagénaires, à choisir de différer leur cessation complète d'activité en choisissant la formule de la retraite progressive.
- Le rapport proposait que les moyens aujourd'hui consacrés à financer la préretraite soient « drastiquement » réorientés au profit d'un double dispositif de préretraite (PCP avant 60 ans) et de retraite (RCP après 60ans) choisies et progressives. L'une et l'autre voies seraient d'initiative personnelle du salarié et ne dépendraient donc pas de la volonté de l'employeur. La ressource versée en PCP serait égale à celle de la PRP actuelle qui subsisterait comme outil d'entreprise. La RCP ouvrirait droit au revenu résultant de l'actuelle retraite progressive, sans la contrainte de la pleine durée de cotisation et avec droit à reliquidation au départ définitif.

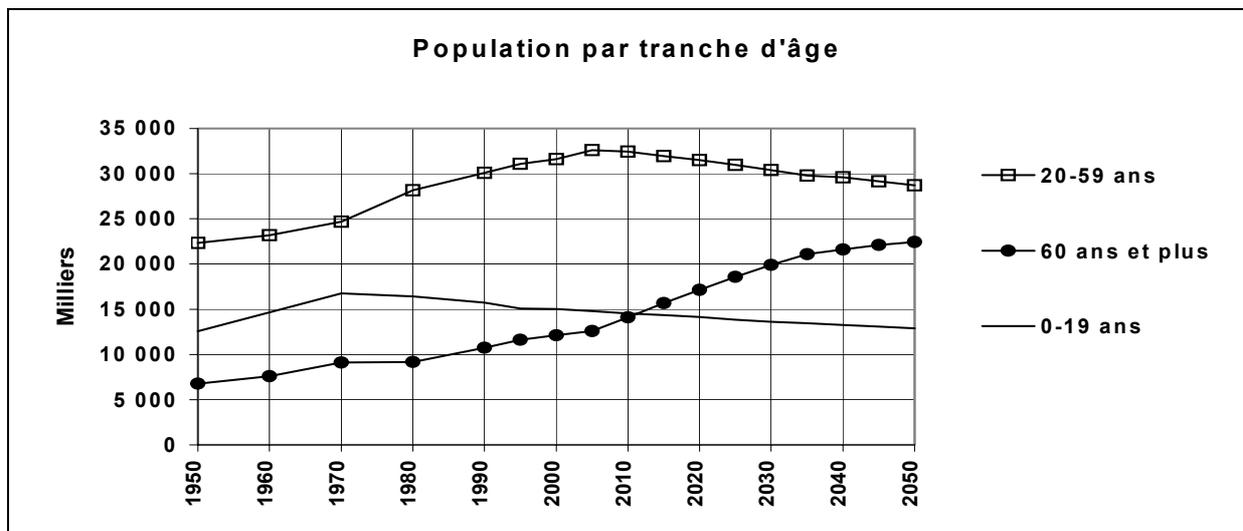
II - Les orientations stratégiques de la politique française des retraites

Le débat relatif à la réforme des retraites est ouvert sur la base des principes d'équité et de respect de la liberté de choix affirmés par la déclaration de politique générale du Premier ministre devant le parlement.

Ce débat est éclairé par le rapport du conseil d'orientation des retraites pour « renouveler le contrat social entre les générations ». Destiné à alimenter le débat national sur les retraites, ce rapport fonde ses analyses sur des scénarios démographiques et économiques. Trois des éléments du scénario de référence doivent être soulignés au regard des préoccupations du présent rapport.

L'espérance de vie à 60 ans croîtrait de 5,5 ans de 2000 à 2040, pour atteindre 26 ans pour les hommes et 31 ans pour les femmes. Le nombre de personnes atteignant 60 ans chaque année passerait de moins de 600000 en 2005 à 850000 en 2007. Le taux de chômage baisserait jusqu'à 4,5% pour se stabiliser à ce niveau. Le plein emploi est donc un élément clef du scénario.

L'arrivée des générations du baby-boom à l'âge de la retraite a un double effet : elle accroît le poids des retraités dans la population, elle accroît la proportion des travailleurs âgés dans la population active :



L'allongement de l'espérance de vie accentue le phénomène :

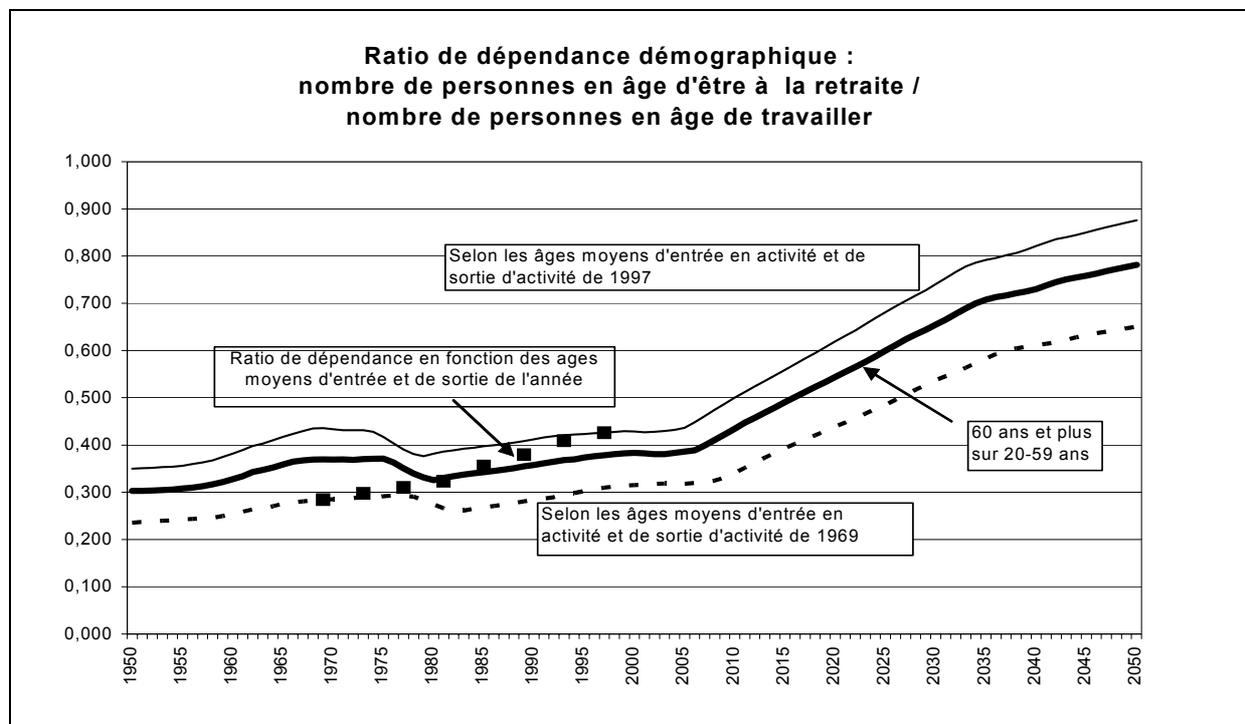
ESPERANCE DE VIE A 60 ANS : EVOLUTION ET GAIN EN ANNEES PAR PERIODE DECENNALE

Date	Espérance de vie à 60 ans		Période	Gain par période de 10 ans	
	Hommes	Femmes		Hommes	Femmes
1950	15,4	18,4			
1960	15,7	19,5	1950 - 1960	0,4	1,2
1970	16,2	20,8	1960 - 1970	0,5	1,3
1980	17,3	22,4	1970 - 1980	1,1	1,5
1990	19,0 *	24,2	1980 - 1990	1,7 **	1,8
2000	20,2	25,6	1990 - 2000	1,2	1,4
2010	21,7	27,1	2000 - 2010	1,5	1,5
2020	23,2	28,5	2010 - 2020	1,5	1,4
2030	24,6	29,8	2020 - 2030	1,4	1,3
2040	25,9	31,0	2030 - 2040	1,3	1,2
2050	27,2	32,1	2040 - 2050	1,3	1,1

Source INSEE, calcul COR

Lecture : En 1990 les hommes avaient une espérance de vie à 60 ans de 19 années (valeur marquée *), soit un accroissement de 1,7 ans (valeur marquée **) au cours de la décennie 1980-1990.

Le ratio de dépendance démographique indique la proportion des retraités par rapport aux actifs, le graphique ci-dessous présente l'évolution de ce ratio calculé en fonction de l'âge effectif d'entrée et de sortie d'activité :



- La première priorité affirmée par le rapport vise à « bâtir un contrat social renouvelé » dont l'un des principes fondamentaux tient à la reconnaissance d'un droit au travail indissociable du droit à la retraite. Il s'agit, en outre, de donner des marges de choix individuel, sur le moment du départ à la retraite en particulier. La liberté individuelle de choix doit cependant être encadrée collectivement de façon à préserver l'équilibre des régimes de retraite.
- La troisième grande priorité pousse à « engager immédiatement des changements dans le champ du travail ». Cette priorité rejoint les développements précédents sur la nécessité de conduire une politique des âges aussi bien dans les entreprises que dans le secteur public. Elle conduit les auteurs du rapport à proposer le durcissement des mécanismes sociaux et fiscaux applicables aux préretraites d'entreprise, à encourager la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, à faire évoluer les dispositifs de CFA et de CPA dans la fonction publique en faveur de la cessation progressive, à développer la préretraite progressive dans les entreprises, et à réviser progressivement les règles d'interdiction du cumul emploi-retraite.

III - Les orientations européennes pour une politique coordonnée de l'emploi

Ces orientations s'expriment de manière particulièrement explicite dans différents documents.

1 - Les conclusions des sommets européens.

- Le sommet de Lisbonne (mars 2000) avait proposé aux Etats membres de conduire une politique active pour l'emploi se donnant un objectif global consistant « à porter le taux d'emploi des personnes âgées de 15 à 64 ans (actuellement de 61% en moyenne) à un niveau

aussi proche que possible de 70% en 2010 et à faire en sorte que la proportion des femmes actives (actuellement de 51% en moyenne) dépasse 60% d'ici 2010. »

- Le sommet de Stockholm (mars 2001) avait affirmé la résolution des Etats d'atteindre l'objectif du plein emploi comme moyen de répondre au « défi du vieillissement de la population ». Il proposait des objectifs intermédiaires pour 2005, soit un taux d'emploi de 67% pour les hommes de 15 à 64 ans et de 57% pour les femmes. Mais surtout il fixait un objectif spécifique de 50% pour le taux d'emploi moyen des hommes et des femmes âgés de 55 à 64 ans. Il demandait en outre un rapport sur les moyens d'atteindre ces objectifs.
- Le sommet de Barcelone (mars 2002) annonçait une évaluation à mi parcours, en 2006, des résultats des politiques actives de l'emploi au regard de l'objectif d'élévation des taux d'emploi. Il affirmait que la stratégie européenne pour l'emploi devait « mettre l'accent sur le relèvement du taux d'emploi en encourageant l'aptitude à l'emploi et en supprimant les obstacles ou les freins à l'acceptation d'un emploi et au maintien dans cet emploi, tout en maintenant des normes de protection élevées, propres au modèle social européen ». Il proposait encore de réduire les incitations individuelles à la retraite anticipée, d'offrir aux travailleurs âgés davantage de possibilités de demeurer sur le marché du travail (par exemple par la retraite progressive). Il précisait enfin : « il faudrait chercher d'ici 2010 à augmenter progressivement d'environ 5 ans l'âge moyen auquel cesse, dans l'Union européenne, l'activité professionnelle ».

2 - Le rapport de la Commission et du Conseil adopté le 7 mars 2002.

Ce rapport est intitulé « vers l'accroissement de la participation au marché du travail et la promotion du vieillissement actif ». Il insiste sur la nécessité de coupler l'accroissement quantitatif de l'emploi offert à l'amélioration qualitative de cette offre (conditions de travail, durée et organisation du temps, formation, qualité du contrat). Il fait aussi valoir la liaison qui existe entre l'amélioration de l'offre et de la demande de main d'œuvre, la fluidité du marché permettant à chacun d'entrer mais aussi de revenir sur le marché du travail. Il souligne aussi la liaison existant entre le taux d'emploi et la possibilité de maintenir des systèmes de retraite généreux. Enfin il montre à quel point il est nécessaire d'inscrire l'action dans une démarche anticipatrice fondée sur une stratégie de long terme. Le rapport souligne le danger qu'il y aurait à remettre en cause les actions de fond au motif de la récente détérioration de la situation macroéconomique ; « la stratégie à long terme ne doit pas être remise en cause par des considérations de court terme ».

3 - Le plan national d'action pour l'emploi (PNAE) pour 2002

L'analyse des performances françaises au regard des objectifs de la stratégie européenne pour l'emploi a conduit la Commission à formuler cinq recommandations à la France pour 2002. La première recommandation était d' « intensifier les efforts visant à limiter le retrait précoce des travailleurs âgés de la vie active en élaborant une approche plus globale en faveur du vieillissement actif, en y associant les partenaires sociaux ».

Le projet de PNAE souligne les progrès accomplis en 2001 par rapport à 2000 dans le taux d'emploi des travailleurs âgés : + 1 point pour les 50-54 ans (77,1%), +0,7 point pour les 50-59 ans (67,9%) et +2,3 points pour les 55-64 ans (36,5%). Il annonce, parmi les dispositions pour 2002, l'engagement d'une démarche globale de concertation avec les partenaires sociaux sur le sujet « âge et travail » en liant la question de la gestion des âges dans le cadre des politiques de l'emploi à celle de la réforme des retraites.

IV - Les orientations stratégiques de la politique française de l'emploi

Au delà des considérations relatives aux moyens et aux leviers les plus efficaces pour conduire l'action en faveur de l'emploi, sur lesquels des divergences existent, il existe un consensus sur les objectifs de fond que doit poursuivre la politique de l'emploi. Mais le contenu stratégique de ce consensus a évolué.

Depuis un quart de siècle l'axe central de la stratégie pour l'emploi a été orienté en fonction d'un objectif défensif visant à contenir le développement du chômage, puis à lutter contre les conséquences ses plus destructrices, le chômage de longue durée et l'exclusion.

Le retour de la croissance et le retournement de tendance qu'a connu le marché du travail à la fin des années 1990 ont ouvert une nouvelle perspective stratégique vers « une société du plein emploi ». Depuis lors, l'action publique pour l'emploi s'est principalement organisée en fonction de cette perspective conçue comme un projet. Il est caractéristique que l'action contre le chômage, par exemple, tout en conservant ses objectifs et ses outils, ait porté son effort vers la prévention du chômage de longue durée (le « nouveau départ », prôné par les lignes directrices pour l'emploi de l'Union européenne, a été traduit dans les plans nationaux d'action pour l'emploi, les PNAE, produits annuellement depuis 1998). Cette inflexion s'est accentuée avec la démarche voulue par les partenaires sociaux en faveur d'un retour accéléré des chômeurs à l'emploi (c'est le sens du plan d'action pour le retour à l'emploi, le PARE, mis en œuvre de façon conjointe par l'assurance-chômage et l'ANPE). La perspective du plein emploi rend au demandeur d'emploi sa valeur de ressource utile à la collectivité du travail.

Les difficultés de tous ordres rencontrées depuis deux ans ont conduit à une dégradation du marché du travail qui ne peut cependant conduire à renverser l'objectif à moyen terme. C'est pourquoi l'action économique conduite par les pouvoirs publics vise d'abord à recréer les conditions de la croissance nécessaire au développement de l'emploi.

La construction d'une société du plein emploi demeure donc le socle stratégique de l'action pour l'emploi.

Le contenu de l'objectif du plein emploi a été défini dans les travaux du Conseil d'analyse économique et dans le rapport de J. PISANI-FERRY de décembre 2000. Il s'apprécie à partir de quelques critères principaux :

- un taux de chômage inférieur à 5% ;
- un taux d'emploi amélioré par rapport à une situation de référence 2000 où le taux d'emploi des personnes en âge de travailler (de 15 à 64 ans) était de 60% en France, de 61% en Europe et de 70% aux Etats-Unis ;
- une sécurisation des trajectoires professionnelles individuelles au long de la vie garantissant en particulier que, lorsqu'elles se produisent, les situations de chômage ne durent pas.

Les conditions de réalisation de l'objectif du plein emploi sont de deux natures différentes :

- la croissance permet la création d'emplois si elle dépasse l'accroissement concurrent de la productivité. Pour permettre d'obtenir une diminution du chômage, la création d'emplois résultant de la croissance doit, en outre, être suffisante pour absorber l'augmentation éventuelle de la population active. Le développement de l'initiative, la création de richesses, la

vigueur de la demande constituent donc des éléments indispensables à la poursuite de l'objectif du plein emploi. Dans ce cadre, la contribution éventuelle des retraités, ou des seniors d'une façon générale, est indispensable et doit être recherchée ;

- la baisse du taux de chômage pourrait se heurter à l'obstacle de la barrière du chômage structurel (ou du NAIRU, le non accelerating inflation rate of unemployment, des économistes anglo-saxons). La réalisation du plein emploi, à un taux de chômage inférieur à 5%, suppose donc que le taux de chômage structurel soit écrasé au plus bas. Or, si l'existence d'une barrière structurelle infranchissable est fortement contestée, si les défenseurs du concept de NAIRU acceptent, le plus souvent, l'idée que ce taux varie dans le temps et qu'il recule au fur et à mesure que l'on s'en approche, il n'y a pas de contestation sur le fait que la possibilité de pourvoir des emplois disponibles, en épuisant corrélativement le « stock » des demandeurs d'emploi, se heurte à des obstacles structurels de nature diverse. L'atteinte de l'objectif d'un taux de chômage inférieur à 5% appelle donc des mesures permettant de renverser ces obstacles. Les experts (cf. l'article de E. Malinvaud, « France : retour au plein emploi », Futuribles février 2001) partagent largement l'opinion de J. Pisani-Ferry lorsqu'il déclare : « au total, il serait imprudent de miser sur un NAIRU spontanément inférieur à 8%. Compte tenu des délais d'action des politiques structurelles, cela implique de les engager sans attendre ».

Sans prétendre explorer toutes les entraves structurelles à la baisse du taux de chômage, on peut souligner quelques uns des verrous les plus importants :

- la segmentation territoriale du marché du travail en bassins d'emploi relativement étanches peut conduire à ce que des offres d'emplois disponibles à un endroit donné ne puissent être pourvues faute de demandeurs d'emploi ayant les compétences attendues alors que des demandes pourraient exister ailleurs. Le taux de chômage moyen national ne traduit en effet que très imparfaitement la réalité d'un marché « en peau de léopard » où les taux de chômage sont sensiblement différents d'une région et d'une zone d'emploi à l'autre ;
- la segmentation professionnelle du marché est l'élément déterminant des pénuries de main d'œuvre telles que celles qui ont été constatées chaque fois que la croissance a conduit à un fort mouvement de création d'emplois et à une baisse corrélatrice du taux de chômage tendant vers 8% ;
- la segmentation saisonnière du marché du travail constitue également une cause de difficulté de recrutement précisément lorsque les entreprises ont besoin de répondre à la demande de leurs clients.

A ces obstacles structurels objectifs qui traduisent des pénuries immédiates de main d'œuvre, s'ajoutent d'autres freins tenant à l'attractivité des emplois offerts en raison de leur nature (refus du déclassement, pénibilité, métiers considérés comme dévalorisants) ou de la rémunération offerte, appréciée en elle-même ou par rapport aux éventuelles allocations de chômage perçues par les demandeurs d'emploi.

V - Les exemples étrangers

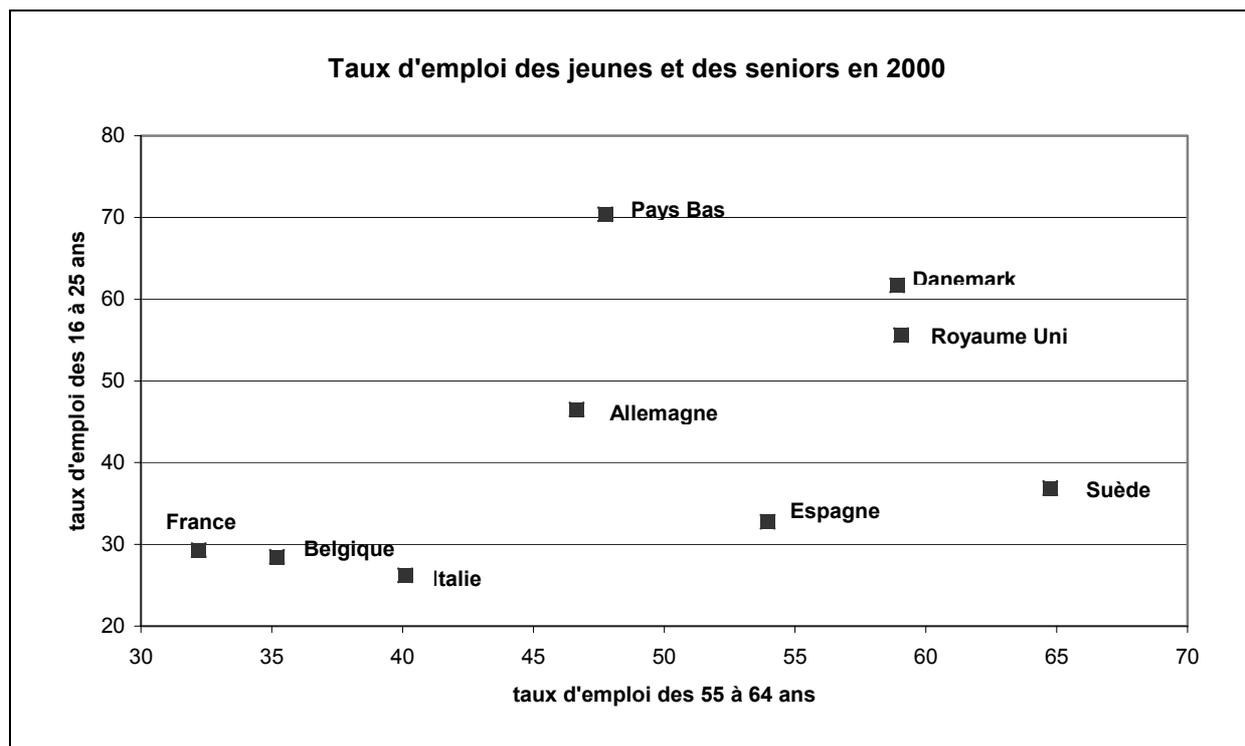
Sans prétendre à une vision détaillée des dispositions en vigueur dans les pays partenaires de la France, on peut apprécier la ligne de plus grande pente des systèmes applicables dans quelques uns de ces pays et observer, corrélativement, la situation de l'emploi respectivement pour les jeunes et pour les travailleurs âgés.

1 - Les règles relatives au cumul emploi-retraite dans quelques pays partenaires.

- Les Etats-Unis donnent la retraite à taux plein à 65 ans (cet âge doit passer progressivement à 67 ans ; 72% des américains liquident aujourd'hui leur pension avant 65 ans). Le cumul emploi-retraite est libre à partir de 65 ans ; avant cet âge le cumul est sans restriction jusqu'à 11820 dollars annuels, au delà un abattement est opéré sur la pension (de 50% des gains dépassant les 11820 dollars). 44% des retraités de 65 à 70 ans ont une activité professionnelle. 23% des revenus des plus de 65 ans proviennent de gains liés à une activité professionnelle.
- L'Allemagne fixe théoriquement l'âge de la retraite à 65 ans. L'âge moyen de liquidation est de 62,2 ans, mais il existe par ailleurs des dispositifs de préretraite. Le cumul d'un emploi et d'une retraite est possible, y compris par le maintien chez l'employeur. Aucune restriction n'entrave le cumul après 65 ans. Avant cet âge le cumul est limité à 322 euros par mois. Les conditions sont plus strictes pour les fonctionnaires retraités âgés de moins de 65 ans. La tendance est plutôt à l'accroissement des contraintes anti-cumul avant 65 ans pour éviter les dérives des systèmes de préretraite dans une période où la situation de l'emploi se dégrade.
- L'Espagne et l'Italie ont engagé un mouvement de réforme des retraites conduisant d'une part, à encourager la prolongation d'activité et, d'autre part, à permettre le cumul d'un emploi et d'une retraite (qui n'est plus interdit qu'aux fonctionnaires en Espagne). Les salaires perçus par les travailleurs âgés (de plus de 65 ans ou parfois de plus de 60 ans) feront l'objet d'exonérations ou de bonifications de cotisations sociales qui s'appliqueront en particulier aux travailleurs retraités.
- En Grande-Bretagne, où l'âge de la retraite est fixé à 65 ans, aucune restriction n'entrave le cumul d'un emploi et d'une pension, non plus que le maintien chez l'employeur lors de l'accession à la retraite.
- La Suède permet le cumul emploi-retraite, les revenus professionnels n'affectent pas le droit à la pension. L'âge de la retraite est fixé à 61 ans.

2 – L'emploi des jeunes et des travailleurs âgés dans les pays de l'Union européenne.

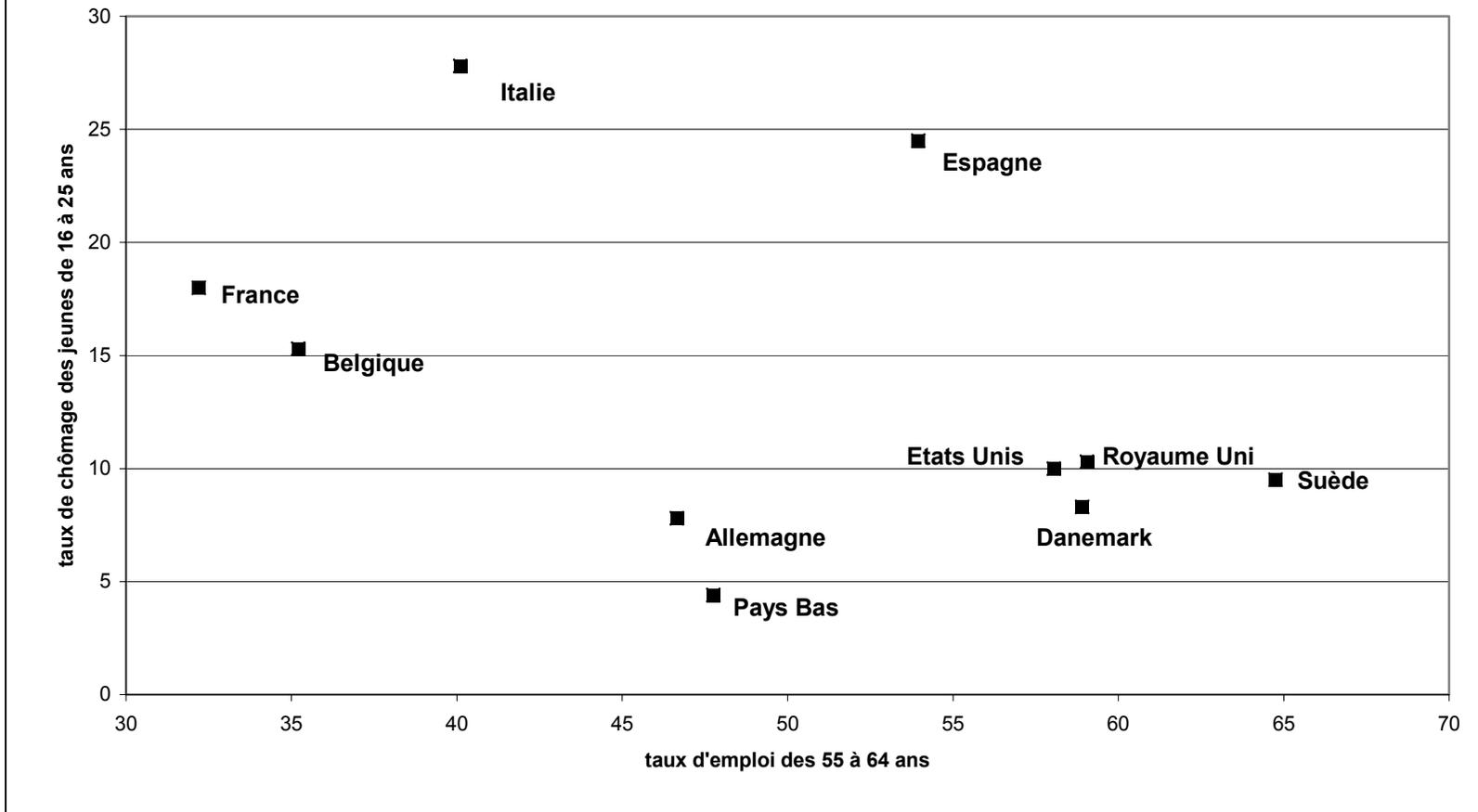
Le graphique ci-dessous fait apparaître le taux d'emploi comparé des jeunes de 16 à 25 ans et des personnes de 55 à 65 ans dans les différents pays de l'Union européenne.



On relève, à la lecture du graphique, que les pays qui ont les performances les plus médiocres pour le taux d'emploi des jeunes, la France en particulier, sont également mal placés pour le taux d'emploi des plus de 55 ans. La Suède est la mieux placée pour l'emploi des 55-65 ans alors que l'âge minimum d'accès à la retraite y est plus bas que dans d'autres pays dont la performance est moyenne à cet égard, on peut voir là l'effet des préretraites (Allemagne) ou d'autres mécanismes (d'invalidité en particulier). Les pays autorisant le cumul n'en souffrent pas sur le plan de l'emploi des jeunes.

L'approche par le taux de chômage des jeunes, comparé au taux d'emploi des plus âgés, prend en considération l'effet de la propension nationale des jeunes pour les études longues. Elle confirme la performance des pays les moins restrictifs (Suède, Grande-Bretagne).

Taux d'emploi des seniors et taux de chômage des jeunes en 2000



CHAPITRE IV

PERSPECTIVES ET PROPOSITIONS

Avant de s'engager sur la voie, toujours complexe et parfois périlleuse, de la réforme, il convient de poser avec clarté les arguments qui conduisent à ne pas se satisfaire de l'état actuel des choses. La réforme ne se justifie que par les améliorations significatives qu'elle promet au regard de l'effort qu'elle imposera nécessairement. Encore faut-il, par ailleurs, être à même d'identifier clairement le sens dans lequel on veut aller et les objectifs que l'on cherche à atteindre pour éviter le risque d'une réforme contre-productive.

Deux questions doivent être posées et obtenir réponse : faut-il encourager ou restreindre le cumul d'un emploi et d'une retraite (I) ? Le passage progressif de la pleine activité à la pleine retraite constitue-t-il un modèle qui doit être généralisé ou, du moins, largement étendu (II) ? En fonction des réponses apportées à ces questions on peut tenter de formuler des propositions concrètes et de poser le cadre d'une démarche structurée et concertée pour leur mise en œuvre (III).

I - Le cumul emploi-retraite doit-il être restreint ou encouragé ?

On l'a vu, la réponse que nos textes donnent à cette question est pour le moins obscure. Le législateur de 1982 a donné un fort signal de restriction, rapidement atténué par les dispositions ultérieures. La position implicite de la loi (cumulez librement en dehors de votre précédent emploi) est contredite par les conventions qui régissent les régimes complémentaires (vous ne pouvez cumuler au delà de 25 à 35% de votre dernier salaire).

Trois arguments plaident contre le cumul :

- en situation de chômage massif, d'origine conjoncturelle, il ne serait pas admissible que des seniors, bénéficiaires d'une retraite satisfaisante, viennent « encombrer » le marché du travail. Ce raisonnement est celui qui, macro économiquement, inspire l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans ou les dispositifs de préretraite ouverts, comme il inspire, micro économiquement, les dispositifs de préretraite négociés (AS-FNE ou convention de PRP). Il s'agit dans tous les cas de permettre à des travailleurs âgés de se retirer du marché du travail pour faire la place aux jeunes (approche « offensive ») ou pour éviter le licenciement de travailleurs plus jeunes (approche « défensive ») ;
- l'emploi de travailleurs âgés cumulant salaire et retraite créerait un risque de dumping sur les salaires au détriment des jeunes, les seniors ayant tendance à accepter des salaires inférieurs à ceux que le marché imposerait puisqu'ils raisonnaient en termes de ressources totales et non en salaire pur. Le cumul aurait donc, dans cette perspective, un effet pervers quelle que soit la situation de l'emploi. Il serait notamment un moyen de peser sur les salaires dans une situation où le marché, en se tendant, pourrait redevenir favorable aux salariés et particulièrement aux jeunes salariés ;
- le troisième argument est de nature morale (refus de l'effet d'aubaine) : il ne serait pas normal que des retraités qui bénéficient d'une retraite, que notre histoire sociale a placée à un niveau jugé comme satisfaisant, puissent détourner les règles implicites du jeu et doubler leurs gains en « exploitant » un système que ses auteurs ont conçu comme un moyen de permettre le

repos et non comme celui de jouir d'un revenu différé dont chacun pourrait user à son gré comme d'un capital accumulé.

Ces trois arguments méritent examen.

- L'idée selon laquelle « un retraité de plus c'est un chômeur de moins » est fortement ancrée dans les représentations collectives. Elle traduit le souci de solidarité entre les générations qui fonde le pacte social de notre système de retraite. Elle traduit aussi cette aspiration générale en faveur d'une retraite précoce qui pèse sur nos dispositifs sociaux. L'expérience des années de restructuration qui ont suivi les chocs pétroliers montre cependant que le retrait des travailleurs âgés du marché du travail ne s'est pas traduit dans les faits par une amélioration corrélative du marché de l'emploi des jeunes, les comparaisons internationales (cf. *paragraphe 35 ci-dessus*) tendent même à prouver le contraire. On peut au moins affirmer que jamais une politique d'encouragement au retrait du marché du travail ne peut suffire en elle-même à régler le problème structurel de nature économique et sociale que traduisent l'apparition et le développement d'un chômage conjoncturel massif. Or, il est avéré par ailleurs que les jeunes sont nécessairement les premières victimes d'une telle situation qui conduit les employeurs à restreindre massivement l'embauche. A l'inverse, le développement de l'emploi, même en situation de chômage important, se traduit par une diminution immédiatement sensible du chômage des jeunes. L'action contre le chômage des jeunes passe donc principalement par une action pour l'emploi dont les mesures défensives ne peuvent constituer que l'utile complément. Ce n'est que dans l'hypothèse du licenciement pour motif économique que l'on peut voir un effet direct, au moins à court terme, du retrait des salariés âgés préretraités sur la préservation de l'emploi des salariés plus jeunes.

L'argument, contestable en situation de chômage conjoncturel massif, perd toute pertinence lorsque le niveau du chômage baisse pour tendre vers son niveau réputé structurel. Plus précisément il est incontestable que toute rigidité dans les conditions d'accès à l'emploi est de nature à créer des barrières qui contribuent à créer artificiellement un chômage structurel. On l'a vu, en effet, les tensions sur le marché du travail résultent, en grande partie, de la difficulté de trouver, dans certaines zones, dans certains métiers ou à certaines saisons, des professionnels compétents. Il est certain que ces tensions peuvent fournir à certains retraités l'opportunité d'apporter momentanément leur capacité de travail et de permettre à l'économie de desserrer les goulets qui l'étranglent. En prenant un emploi impossible à pourvoir, des retraités vont ouvrir par ailleurs des possibilités d'emploi complémentaires en permettant la mise en œuvre d'un projet, l'ouverture d'un chantier, en contribuant à produire de la richesse. Ils agissent ainsi positivement à la fois sur l'offre et la demande de biens et de services et en faveur de l'emploi.

L'amélioration de la situation économique générale crée également des opportunités de création d'activité pour des retraités encore jeunes qui vont ainsi contribuer par leur capacité créative au processus général de développement de l'emploi, au profit des jeunes en particulier.

Certes il ne faut pas surévaluer la perspective de reprise d'activité par des retraités, encore convient-il de ne pas la négliger tant il est vrai que, en phase de tensions sur le marché du travail, l'élimination du chômage structurel ne peut être obtenue que par un effort constant pour identifier et éliminer tous les verrous inutiles, en ne conservant que ceux qui s'imposent pour des raisons humaines ou sociales certaines au regard des valeurs qui inspirent notre société. Ces verrous sont nombreux, divers et aucun ne doit être négligé.

L'objectif politique que propose le projet d'une société du plein emploi, momentanément contrarié, ne doit pas être perdu de vue au moment où l'effort pour la croissance va conjuguer ses effets à ceux de la démographie. Cet objectif doit nous conduire à adopter une attitude ouverte en matière de cumul emploi-retraite, d'autant plus que toute reprise d'emploi d'un retraité, vraisemblablement jeune encore, conduit à une amélioration du taux d'emploi des personnes de 55 à 65 ans qui constitue un de nos enjeux fondamentaux dans la perspective du renversement démographique en cours.

- Le refus du « dumping sur les salaires » mérite également une attention toute particulière. Il part de l'idée selon laquelle le revenu dont disposent les retraités les rendrait moins exigeants quant au salaire qu'ils vont demander pour occuper un emploi disponible. Pour qu'il en soit ainsi deux conditions doivent être réunies : une forte propension des retraités à rechercher un emploi complémentaire, un niveau de retraite faible qui contraindrait les retraités à travailler et les conduirait à consentir des sacrifices sur la rémunération pour obtenir l'emploi, pesant ainsi sur le niveau des salaires et exerçant une influence perturbatrice sur le marché.

La réalité est sensiblement différente : la propension des retraités à retravailler est faible, 2% après 60 ans. Le point clef du raisonnement est évidemment celui du niveau de la retraite. Le risque serait réel si le taux de remplacement des pensions devait se dégrader conduisant à la création d'une classe de retraités pauvres qui seraient contraints au travail, et au travail à n'importe quel prix. On peut penser qu'une part de l'explication du développement du travail des retraités aux Etats-Unis d'Amérique tient à cette cause. La situation en France est évidemment différente.

On peut penser, tout au contraire, que la situation des retraités français les conduira à n'envisager de prendre un emploi que si les conditions de cet emploi, nature, localisation, intensité, mais aussi rémunération, sont suffisamment attractives pour déclencher le retour à l'emploi. En particulier le décalage existant entre les salaires en fin de carrière et les salaires de début rend peu probable l'hypothèse d'un senior acceptant un emploi sous-payé au regard des niveaux de rémunération généralement consentis à un débutant ou à un salarié sans grande ancienneté.

Il est certain, par contre, que certains emplois impossibles à pourvoir de façon durable par des jeunes répondent, au contraire, aux attentes d'un retraité. Par exemple on peut penser qu'un retraité peut trouver intérêt, dans l'organisation de son temps, à intervenir pour des prestations courtes dispersées dans l'année à des moments qui lui conviennent. Ce qui est une contrainte pour quelqu'un qui cherche un emploi à temps plein devient un avantage pour un autre qui cherchera à concilier activité et loisirs. Le temps vide de l'un devient le temps libre de l'autre. Nul doute aussi que la capacité de négociation du retraité, tant sur le salaire que sur les conditions d'emploi (possibilité de refuser une vacation qui ne « l'arrangerait pas ») est indiscutablement plus forte que celle d'une personne sans emploi dès lors, bien sûr, que la pension qu'il perçoit est suffisante au regard de son ancien revenu d'activité.

C'est donc le taux de remplacement des retraites qui permet d'apprécier la pertinence de l'argument. On peut dire aujourd'hui que cette crainte n'est pas fondée. Les retraités souhaitent fondamentalement jouir d'une retraite entière, ils peuvent le faire sans travailler. Dès lors, la raison commande de permettre aux retraités de travailler s'ils le souhaitent, c'est un principe de liberté, c'est aussi un moyen, modeste mais non négligeable, de contribuer à la solidité des systèmes de retraite par la contribution de leur travail.

- L'argument éthique contre le cumul est lié à l'objet même de la pension. Destinée à compenser la perte du revenu que subit le retraité en cessant son activité, elle perdrait sa justification en cas de reprise d'une activité professionnelle. Le retraité ne pourrait donc plus travailler que bénévolement. C'est proprement le raisonnement qui inspire l'assurance chômage, à juste titre puisqu'il est fondé sur l'idée que le travailleur privé d'emploi a droit à l'aide de la collectivité du travail en contrepartie de l'obligation de chercher activement à travailler. La transposition aux retraites est abusive parce que rien dans le pacte social qui fonde le système des retraites n'indique que la reprise du travail constitue un manquement qui pourrait être sanctionné. La réflexion morale conduit même à l'exact contraire. La retraite est un dû comme le travail est un droit et la rémunération du travail un principe de justice sociale. L'argument éthique n'a que l'apparence de la pertinence.

En réalité, cet argument éthique vise particulièrement la situation des bénéficiaires des retraites précoces des régimes spéciaux et, en particulier des personnes susceptibles de bénéficier d'une retraite anticipée à jouissance immédiate. L'opinion publique donne parfois l'écho d'une hostilité à l'égard de ces situations où un retraité (une retraitée) de 40 ou 45 ans perçoit une pension et « prend » un emploi dont il priverait une personne qui en « aurait vraiment besoin ». Cette critique ne concerne pas tant le principe du cumul emploi-retraite lui-même que les régimes de retraites qui permettent le départ de certaines personnes avant l'âge de 60 ans considéré comme normal, elle relève donc d'un autre débat. Il ne fait pas de doute, par contre, que l'interdiction de travailler appliquée à des personnes de 50 ou de 55 ans retraitées d'un régime spécial, constituerait une perte de substance, d'autant plus préjudiciable que la France se trouverait sur le chemin d'une amélioration réelle et profonde de sa situation de l'emploi. Elle constituerait, en outre, une véritable amputation personnelle attentatoire à la liberté des personnes concernées. Enfin, s'agissant des bénéficiaires de pensions proportionnelles, la reprise d'une activité rémunérée est indispensable pour assurer à ces personnes un niveau de revenu correct; sans cette possibilité, la jouissance immédiate constituerait un véritable piège à pauvreté, alors que la nature même de l'emploi précédemment occupé (sous-officiers par exemple) implique un changement d'activité au delà d'un certain âge. En tout état de cause, ce qui est en question concerne les mécanismes mêmes de certains régimes de retraites et non le cumul qui n'en est que le corollaire et qui ne peut être remis en cause.

Au total il est donc souhaitable d'affirmer plus largement la valeur de principe de la liberté reconnue aux retraités de travailler et de n'en limiter l'application que pour autant qu'il comporterait des dangers ou des inconvénients certains pour l'emploi ou pour le système des retraites. C'est d'ailleurs le sens de la décision rendue par le Conseil constitutionnel qui, à propos des dispositions de l'ordonnance du 30 mars 1982, avait déclaré que le droit à l'emploi garanti par la constitution « peut recevoir les limitations qu'implique la situation de l'emploi ».

II- Le passage progressif de la pleine activité à la retraite intégrale constitue-t-il un modèle à généraliser ?

Les arguments militant en faveur du passage progressif de l'activité à la retraite sont nombreux, on en retiendra particulièrement trois:

- le passage direct de la pleine activité à la retraite intégrale constitue une rupture dans la vie personnelle et sociale des individus alors que le travail est un élément structurant de l'existence d'un individu et de sa position sociale. Il faut permettre à ceux qui le veulent de rompre progressivement les liens qui les attachent à leur emploi et à leur collectif de travail, et

de se reconstruire un autre cadre d'utilité collective dans leur vie sociale et personnelle, en favorisant le développement du travail à temps partiel au long d'une période de transition qui peut être longue. Cet argument est d'essence humaniste. Il est fondé sur l'affirmation du rôle de la personne dans la société et sur le respect du choix individuel ;

- le départ d'un salarié en retraite, à plus forte raison le départ d'un groupe de salariés en préretraite, crée le risque d'une perte de substance de l'entreprise qui se voit privée d'un potentiel, d'un capital de savoir-faire, d'une mémoire affectant aussi bien les procédés de fabrication que les rapports humains dans l'entreprise. Le risque est d'autant plus grand que le critère déterminant des départs est celui, totalement aléatoire, de l'âge et non celui de l'utilité. La formule de la retraite progressive permet d'aménager les transitions parce qu'elle oblige à repenser l'organisation du travail. Elle favorise ainsi la transmission de la mémoire de l'ancien au nouveau qui prend progressivement la place ;
- la retraite progressive permettrait de prolonger la durée réelle d'activité en offrant à un salarié, trop las pour rester à temps plein, la possibilité de rester en activité tout en « soufflant » un peu et en bénéficiant d'un régime de travail allégé. Ainsi la retraite progressive serait un moyen de reporter le départ en retraite en évitant qu'il n'intervienne dès que les conditions d'accès à la retraite sont remplies. Symétriquement la PRP serait un moyen d'éviter la préretraite intégrale. Le salarié aurait, enfin, la possibilité d'enchaîner PRP et retraite progressive.

Ces arguments méritent indiscutablement considération. Ils contiennent une part de solide réalité. Ils sont suffisamment convaincants pour conduire à agir concrètement en faveur du passage progressif à la retraite.

Ils comportent cependant leurs propres limites :

- la plupart des actifs affrontent le passage direct de l'activité à la retraite sans traumatisme particulier ou, du moins, ils le maîtrisent sans peine. Certains ont anticipé ce passage par la prise de responsabilités sociales sur lesquelles pèse la charge de leur activité professionnelle, d'autres ont décidé de recentrer leur vie sur la sphère privée, d'autres enfin aspirent au repos. Quel que soit le projet des individus, force est de constater que l'aspiration à la retraite intégrale est la plus forte et que le choix, lorsqu'il est offert, se porte très majoritairement vers la retraite entière à effet immédiat ;
- le risque de déstructuration est réel lorsque l'entreprise est affrontée à la perte groupée d'un grand nombre de collaborateurs partant dans un court laps de temps. On est alors en présence d'une mesure de restructuration lourde qui conditionne la vie ou la prospérité de l'entreprise. Il est certain cependant que la préoccupation vitale l'emportera sur toute autre considération plus subtile. Le recours à la PRP serait évidemment préférable, mais il ne sera préféré que s'il est possible au regard de l'ampleur du plan social ;
- la perspective d'un report de la date de départ en retraite grâce à la progressivité n'est guère réaliste si le report n'est pas appuyé par de solides incitations. Il est évident que la tendance spontanée est bien celle d'un départ précoce et, sauf exception, total. En outre il est peu crédible de concevoir une sortie préparée et étalée sur 10 ans. Lorsque l'exemple se présente, et la tendance longue va sans doute dans ce sens, il faut le considérer comme un projet de vie et de travail à temps partiel en non comme un exemple de retraite progressive.

La problématique de sortie progressive de la vie active ne se conçoit guère que pendant une période courte de quelques années. Par ailleurs, il est probable qu'elle ne concernera, quels que soient les efforts consentis en sa faveur, qu'une proportion modeste des candidats à la retraite. Il serait donc peu réaliste de construire, autour du projet de la retraite progressive, un édifice légal, réglementaire et conventionnel qui prétendrait l'ériger en modèle général ou dominant. Elle n'en reste pas moins souhaitable lorsqu'elle est désirée. Encore faut-il bien considérer que la retraite progressive et la préretraite progressive sont, au fond, antagonistes lorsque l'accès à l'une et 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.

III - Propositions à court et moyen terme

Il paraît aujourd'hui possible d'apporter un certain nombre de modifications au dispositif en vigueur. Les propositions ci-dessous envisagent d'abord des réformes immédiates de portée limitée qui n'impliquent aucune évolution lourde du système des retraites lui-même. D'autres suggestions peuvent être articulées à des évolutions plus substantielles de ce système, elles sont donc liées aux perspectives de réforme des retraites. Enfin, il est proposé d'instituer un mode d'observation collectif et partagé des évolutions à venir pour en déduire la perspective de réformes à réaliser à terme de 5 à 10 ans.

A - Ouvrir plus largement les possibilités de travailler au choix des retraités.

1. La règle de rupture définitive avec le dernier employeur ou la dernière activité, résultant de l'ordonnance de 1982 (article L.161-22 du CSS) pourrait être contestée au regard des observations précédentes. Le maintien de l'obligation de rupture concomitante à l'accès à la retraite se justifie cependant par trois considérations :
 - le risque qu'il y aurait que des salariés prennent leur retraite et continuent à travailler alors que l'application de la règle actuelle les conduit s'ils veulent poursuivre leur activité à ne pas liquider leur pension. Ce risque est faible aujourd'hui puisque l'on constate que 92% des accédants à la retraite du régime général demandent la liquidation de leur pension dès qu'ils remplissent les conditions. On pourrait soutenir que ce risque dont l'ampleur doit être rapportée à la proportion des personnes encore actives au moment de la liquidation de leur pension, pourrait être compensé par le bénéfice que tireraient les caisses de retraite du surplus de cotisations qu'elles retireraient du cumul sans contrepartie de droits supplémentaires ;
 - l'incohérence qu'il y aurait à financer l'accès des jeunes à l'emploi par le biais d'aides particulières et, simultanément, à accepter le maintien en activité de retraités cumulants. L'argument conserve une force de conviction de bon sens tant que les marqueurs de l'emploi restent en alarme (croissance, taux de chômage, taux d'emploi des jeunes, durée de chômage des jeunes non qualifiés).
 - le maintien dans l'emploi pourrait être contradictoire avec le souci d'encourager la poursuite de l'activité par le biais de la retraite progressive ou grâce à une éventuelle surcote. Il est donc prématuré de conclure sur ce point avant que la question ne soit tranchée.

Il est donc proposé de ne pas modifier aujourd'hui l'article L.161-22 du code de la sécurité sociale mais de réserver la possibilité d'en réexaminer l'opportunité dans le cadre du dispositif d'observation qui sera évoqué ci-après. La question peut d'ailleurs recevoir soit une réponse générale, soit des réponses différenciées supposant la possibilité de déroger à l'interdiction actuelle dans le cadre d'un processus négocié au terme d'une analyse circonstanciée.

2. Dans ce cadre, la situation particulière des artisans et commerçants âgés en milieu rural pourrait faire l'objet d'un examen prioritaire destiné à apprécier l'opportunité d'autoriser ces professionnels à poursuivre leur activité tout en bénéficiant de leur retraite. Ouvrir une telle possibilité contribuerait à maintenir des services et des activités utiles et peu lucratifs dont la disparition nuit à l'équilibre de certaines zones fragiles.
3. La liberté de cumul emploi-retraite doit être entière pour tout retraité désirant reprendre un emploi différent de celui qu'il occupait au moment de son départ à la retraite.

Il serait particulièrement intéressant que les partenaires sociaux gestionnaires des régimes de retraite complémentaire examinent la possibilité de lever les freins qui sont mis aujourd'hui à la reprise d'une activité nouvelle. On l'a vu, les retraités n'exerceront de telles activités que si le marché est suffisamment insistant pour leur en faire l'offre à de bonnes conditions et parce qu'il n'aura pas trouvé de demandeur d'emploi disponible par ailleurs. Nous avons vu aussi que la barrière est illusoire dès lors qu'il est possible d'y échapper en changeant de cadre (passage du régime général au régime des professions libérales, travail au noir). Nous avons constaté enfin que le dispositif est profondément injuste en ce que chaque régime ne « bride » que ses propres ressortissants et que les plus contraints sont ceux qui ont eu les rémunérations les plus basses au cours de leur carrière.

Il est proposé que les régimes de retraite complémentaire adoptent une règle commune consistant à admettre qu'un retraité conserve le bénéfice de sa pension complémentaire quel que soit le montant de la rémunération qu'il tire d'une activité professionnelle dès lors qu'il s'agit d'un emploi différent de celui qui était exercé au moment du départ en retraite. En contrepartie du maintien du versement de la pension, il est proposé que les revenus tirés de l'activité en question soient normalement soumis à cotisation (refus du « dumping » salarial) sans ouvrir de droits nouveaux dans le régime où la pension est déjà liquidée :

- *ARRCO-AGIRC* : un accord paritaire est nécessaire pour supprimer les limitations actuelles (plafonnement du salaire cumulable à la différence entre le dernier salaire et le total des pensions) et pour assujettir le salarié cumulant aux cotisations salariales;
- *IRCANTEC* : un arrêté est nécessaire pour lever l'interdiction à la reprise d'une activité dans le champ IRCANTEC (interdiction actuellement atténuée en une limitation au quart du plafond de la sécurité sociale par le conseil d'administration de la caisse) ;
- *CANCAVA* : un accord des instances gestionnaires du régime complémentaire est nécessaire pour lever le principe de suspension de la pension complémentaire CANCAVA pour les pensionnés reprenant une activité artisanale compatible avec la pension de base (dans une autre activité ou dans d'autres lieux) avec cotisations et sans création de droits nouveaux à retraite complémentaire ;
- *ORGANIC* : un accord des instances gestionnaires du régime ORGANIC complémentaire est nécessaire pour ouvrir la possibilité de cumul en cas de reprise d'une activité commerciale différente de l'activité d'origine ;

4. La reprise d'un emploi chez l'employeur précédent pourrait être autorisée dans des limites précises.

L'obligation de rupture emporte, on l'a vu, interdiction de reprendre ultérieurement tout emploi chez l'employeur précédent. Il convient de garder à l'esprit que cette obligation de rupture définitive vise à empêcher le détournement qui consisterait à quitter son emploi au moment de l'accès à la retraite pour le reprendre ensuite. La tolérance de l'emploi de faible importance, 1/3 du SMIC annuel, ne concerne que les activités qui étaient peu importantes dès avant l'entrée en retraite.

Il est proposé de permettre la reprise d'un emploi de faible importance chez le précédent employeur en modifiant les règles en vigueur sur trois points :

- la reprise dans le cadre d'un emploi de faible importance pourrait être ouverte à un salarié précédemment employé à temps plein ;
- la notion de faible importance ne devrait pas être appréciée dans l'absolu mais par rapport à l'activité antérieure. Serait considérée comme étant de faible importance, et par conséquent permise en cumul, une reprise d'activité procurant une rémunération égale à 15% à 20% du salaire antérieur ;
- en cas de dépassement de la limite de 15% à 20%, et pour éviter l'effet de couperet du seuil, la sanction de ce dépassement pourrait être limitée à un abattement sur les pensions d'un montant égal au dépassement.

La proposition se fonde sur l'idée qu'un emploi produisant une rémunération de l'ordre de 15% du niveau de salaire antérieur ne peut correspondre qu'à une mission ponctuelle (expertise, appui pour le lancement d'un projet, réaction à un accident, conduite d'une négociation particulière...) pour laquelle le recours à la compétence particulière d'un salarié spécialement identifié peut pleinement se justifier. En aucun cas il ne peut s'agir de l'ancien emploi repris à temps partiel (une durée correspondant à 15% à 20% d'un équivalent temps plein ne correspond à aucune forme d'organisation permanente structurée) et il n'est pas imaginable qu'un salarié accepte d'exercer son précédent emploi en étant déclassé (pour une double raison de coût d'opportunité et de simple dignité personnelle). La proposition reste dans la logique actuelle, elle permet d'assortir les exceptions en vigueur, qui résultent d'une appréciation concrète et de bon sens à laquelle il n'y a pas lieu de porter atteinte, d'une règle de portée générale qui permet d'éviter le recours aux dérogations ponctuelles (accident de Toulouse, passage à l'euro...).

Cette possibilité, limitée, de reprise d'un emploi chez le précédent employeur pourrait être prévue et encadrée dans son principe par la loi. La faculté de recourir effectivement à cette exception pourrait dans le secteur privé, elle, être laissée à l'initiative des partenaires sociaux, dans le cadre d'un accord de branche national ou local.

5. La situation des fonctionnaires appelle une réflexion particulière en raison de la complexité des règles applicables.

Le souci de la simplification et de l'harmonisation des règles conduit à envisager la suppression des règles spécifiques d'interdiction du cumul de l'article L.86 du code des pensions civiles et militaires (CPCM) pour les liquidations à 60 ans ou plus dès lors qu'il serait donné une portée générale à l'article L.161-22 du code de la sécurité sociale (CSS).

L'interdiction de cumul concernerait désormais seulement le retour à l'emploi chez le précédent employeur. La situation résultant de la proposition précédente conduirait à ce que ce retour soit limité à une rémunération de 15% à 20% du salaire antérieur (salaire réel), au lieu de 25% de la pension selon les dispositions actuelles du CPCM. Encore faut-il noter que cette contrainte ne concernerait plus que l'employeur précédent alors qu'elle restreint aujourd'hui l'accès à l'ensemble du secteur public.

L'adaptation des règles de droit commun ne devrait pas cependant pénaliser les retraités percevant une retraite modeste. Le service des pensions autorise actuellement un cumul, après 60 ans, dans la limite de 3779 € par (*voir annexe 2*). Cette somme peut être supérieure à 15% à 20% du salaire antérieur. Ce point doit être examiné dans l'hypothèse d'un changement des règles de cumul. On pourrait par exemple envisager d'autoriser le cumul chez le même employeur dans la limite de la plus grande de ces deux valeurs ; si l'on souhaitait que les dispositifs nouveaux ne soient en aucun cas plus restrictifs que ceux existant précédemment.

Il va de soi que l'exception concernant particulièrement les anciens sous-officiers garde toute sa justification s'agissant de personnels pour lesquels l'âge constitue un élément déterminant de leur employabilité. Il est donc indispensable de leur offrir la possibilité d'un retour à l'emploi sans restriction comme il est légitime d'envisager pour eux une sortie d'emploi précoce, le versement de la retraite anticipée constituant en réalité une forme d'indemnisation liée à cette obligation de reclassement.

6. L'intérêt des dispositions permettant une reprise « en sifflet » des entreprises artisanales ou commerciales entre un cédant, cumulant retraite et activité, et un repreneur en situation de pilotage assisté, est indiscutablement utile pour assurer la pérennité de l'entreprise reprise. Il est proposé qu'une évaluation particulière des effets de cette transition soit faite pour déterminer s'il y aurait intérêt à en envisager la prolongation de six mois à douze ou dix-huit mois.
7. La reprise d'une activité salariée dans l'entreprise artisanale ou commerciale cédée (à un enfant par exemple) pourrait être également envisagée à temps partiel (15% à 25% par exemple).
8. Le maintien de la règle de rupture définitive conduit à proposer que soit étudiée la possibilité d'organiser un signalement a posteriori des reprises dans le précédent emploi. Ce signalement devrait résulter d'une alerte déclenchée par l'enregistrement d'une cotisation émanant de l'entreprise d'origine sur un compte déjà liquidé, le signalement s'adressant au gestionnaire de la pension de base. Cette proposition concerne les institutions gestionnaires des comptes et des pensions de tous les régimes mais tout particulièrement celles du régime général et des fonctionnaires. L'application de cette proposition devrait être précédée par une étude de faisabilité technique d'un tel système de contrôle.

Les propositions qui précèdent ne changent pas les conditions d'une éventuelle acquisition de droits à pension supplémentaires au titre d'une période d'activité cumulée. Pourquoi n'acquiert-on plus de droits lorsque l'on reprend une activité relevant du régime dans lequel on a liquidé sa pension, même si l'on n'a pas fait le plein de ses droits ? Pourquoi acquiert-on, en revanche, des droits nouveaux lorsqu'on change de régime et alors même qu'on aurait une pension complète ? Ces questions sont pertinentes, mais elles dépassent par leurs implications sur l'organisation du système de retraite le cadre du débat relatif au cumul emploi-retraite. Elles sont analogues à celles que pose également aujourd'hui le traitement par les régimes de retraite de la pluriactivité.

B - Encourager le recours des différentes formes de passage progressif à la retraite.

Les arguments développés, par D. Taddei en particulier, en faveur de la retraite progressive conduisent à la conviction qu'il faut encourager le mouvement dans cette direction. L'élément décisif, celui qui doit guider la décision, reste l'objectif de la remontée progressive de l'âge réel de cessation d'activité. Il convient donc de centrer la réflexion sur le « cœur de cible », la retraite progressive, avant de réexaminer les dispositifs qui ont pour effet d'anticiper le départ en retraite.

a) Encourager la retraite progressive.

La retraite progressive n'a aujourd'hui aucune visibilité sociale, elle ne concerne qu'un nombre infime de personnes. Pour donner une réalité à cette idée il faut qu'elle présente un intérêt pour ceux qui pourraient y accéder. Plusieurs propositions peuvent y concourir :

9. Ouvrir la possibilité de bénéficier de la retraite progressive aux personnes ayant atteint l'âge d'accès à la retraite (60 ans) sans avoir acquis l'ensemble des annuités requises (160 trimestres). La formule permettrait à des travailleurs en fin de carrière de ménager un palier à la fois sur le plan du volume de travail fourni et sur celui de leur revenu. Cette perspective pourrait conduire des personnes à choisir la progressivité de préférence à un départ en retraite complète à pension proportionnelle.
10. Reliquider la pension de base au moment du départ définitif à la fin de la période de transition. Cette proposition n'a de sens que si la reliquidation se traduit par une amélioration de la pension de base. Il faudrait donc concevoir une reliquidation en deux temps : la prise en compte des trimestres supplémentaires étant systématique, le salaire annuel moyen recalculé n'étant pris en compte que s'il est plus élevé que celui qui avait été retenu lors de la première liquidation.
11. La proposition de reliquidation pourrait prendre tout son sens si elle venait en complément d'une réforme plus vaste, relevant d'une réflexion qui dépasse celle du présent rapport, qui consisterait à assortir la prolongation d'activité au delà de l'ouverture du droit à retraite à taux plein, d'une surcote dans le calcul du montant de la pension. Il ne fait pas de doute que la prolongation de l'activité, sous la forme de la retraite progressive suivie d'une reliquidation positive, prendrait un sens nouveau.
12. La retraite progressive devrait pouvoir s'accommoder de toutes les formes possibles de temps partiel, selon la définition actuel du code du travail, et non rester limitée aux trois possibilités actuelles de 30%, 50% et 70%.

Les quatre propositions ci-dessus peuvent être conçues isolément, elles auront cependant d'autant plus d'impact que leurs effets pourraient se cumuler.

13. On pourrait envisager de permettre aux fonctionnaires de bénéficier d'une formule de retraite progressive sur le modèle de la retraite du régime général.

En tout état de cause, la retraite progressive n'a d'avenir que pour autant que les personnes arrivant à l'âge de la retraite sont encore en activité.

b) Aménager les préretraites progressives.

L'objet du présent rapport n'est pas de formuler un corps de propositions concernant le dispositif des préretraites. Encore faut-il rappeler que la préretraite est, en elle-même, contradictoire avec l'objectif d'amélioration du taux d'emploi des personnes de 55 à 64 ans qui constitue l'un de nos engagements européens. Il faut souligner aussi que le travail global que notre pays doit accomplir sur son système de retraite ne pourra être utile que s'il porte sur la réalité et non sur une fiction qui ne concernerait que l'accès à une pension, elle-même précédée d'une pré-pension financée selon d'autres mécanismes que ceux de la retraite mais venant prélever une autre part du fruit du travail national.

Dans ce cadre, il n'est ni possible ni réaliste d'encourager la préretraite progressive de façon systématique. Il est quasi inévitable, nous l'avons dit, que la PRP débouche sur la retraite intégrale dès que les conditions en sont réunies. Elle est donc proprement contraire à l'objectif d'une retraite progressive. Dans ces conditions, la PRP ne doit être conçue que comme une forme atténuée de la préretraite intégrale. Il paraît donc opportun de concentrer la réflexion sur les mécanismes de préretraite de façon à en limiter les effets négatifs tout en maintenant l'approche actuellement en vigueur concernant la PRP considérée comme un moyen de substitution et d'atténuation de la préretraite entière. Deux propositions, de portée limitée, peuvent concourir à améliorer la situation actuelle :

14. On devrait envisager d'offrir aux fonctionnaires en CPA la possibilité de prolonger volontairement leur activité à temps partiel jusqu'à ce qu'ils remplissent les conditions de la retraite à taux plein, sous réserve de la limite d'âge, au lieu de les contraindre au départ à 60 ans.
15. On pourrait en outre envisager d'ouvrir la possibilité de prolonger les PRP du secteur privé, ainsi que les CPA du secteur public, sous forme de retraite progressive en faisant cesser l'actuelle obligation de départ en retraite à 60 ans (CPA), ou lorsque toutes les conditions d'accès à une retraite à taux plein sont remplies (PRP).

Il ne faut pas ignorer cependant que la mise en œuvre de ces propositions n'aurait vraisemblablement que des effets quantitativement modestes.

C - Agir dans la durée et dans un cadre concerté.

Les considérations qui sous-tendent les orientations ci-dessus sont fondées sur la poursuite d'une stratégie fondée sur la perspective du plein emploi comme objectif et comme projet de société, pour assurer l'équilibre de notre système de retraite en particulier.

La croissance est nécessaire au plein emploi parce qu'elle permet la mobilisation de toutes les ressources humaines disponibles, y compris celles qui sont habituellement considérées comme disgraciées ou « peu employables ». Symétriquement, la pleine mobilisation de l'ensemble des ressources humaines disponibles concourt à la croissance en améliorant le taux d'emploi des personnes en âge de travailler par l'effet d'appel que l'offre d'emplois supplémentaires exerce sur les chômeurs découragés et sur les personnes antérieurement non actives. En même temps, la croissance offre aux actifs la possibilité d'exercer, grâce à une concurrence qui leur devient favorable, un plus libre choix de leur emploi en termes de métier, de rémunération, de durée et de conditions de travail.

Si la pleine mobilisation des ressources humaines inemployées est un élément indispensable à la croissance, nous arrivons à un seuil d'emploi où les difficultés de fonctionnement du marché du travail pourraient conduire à entraver cette croissance. Sans être la seule solution aux tensions du marché du travail, la gestion des âges constitue un élément d'amélioration décisif, dont l'importance ne pourra manquer de s'accroître au fil du temps du fait de la déformation progressive de la pyramide des âges qui affecte la population active.

Les propositions visant à faciliter le cumul emploi-retraite et à développer la retraite progressive vont dans le sens d'une ouverture de la possibilité de contribution libre et volontaire des seniors à la création de richesses par le travail et à l'équilibre des régimes de retraite par leurs cotisations. Elles n'auront cependant qu'une portée limitée en elles-mêmes tant que la proportion des personnes effectivement actives au moment du départ en retraite ne se sera pas améliorée. Ce redressement implique une action concertée de l'ensemble des partenaires gestionnaires des systèmes, tant publics que paritaires, qui régissent non seulement l'accès à la retraite mais aussi à la préretraite et à l'indemnisation du chômage.

Il serait vain en effet de prétendre agir par la seule voie du règlement ou de la loi, il serait vain également de prétendre adopter des mesures universelles et absolues au mépris des situations réelles alors même que la nécessité d'orienter les préretraites à la baisse et l'âge moyen de fin d'activité à la hausse ne fait pas de doute. En effet les dispositifs de préretraite ne dépendent pas seulement du législateur, ils relèvent également de la volonté des partenaires sociaux, gestionnaires de l'assurance-chômage et négociateurs des accords de branches.

16. Il pourrait être envisagé de mettre en place un processus d'observation partagée permettant de fonder une concertation entre les partenaires sociaux et l'Etat afin de déterminer en commun les lignes directrices de l'action à conduire pour aménager la transition vers une société soucieuse de permettre des fins de carrières utiles et riches et pour créer les conditions du plein emploi.

Ce processus pourrait être fondé sur l'observation de quelques indicateurs significatifs et de leur interaction au regard de l'objectif du plein emploi : taux de croissance, taux de chômage et taux d'emploi des jeunes et des personnes de plus de 55 ans, proportion des actifs employés parmi les accédants à la retraite, situation particulière des femmes. En fonction des données constatées, des orientations pourraient être définies en commun quant à l'opportunité de faire évoluer les dispositifs qui régissent la gestion des âges. Le paramètre de l'âge d'accès aux dispositifs de garantie de ressource fondés sur l'âge constitue, à l'évidence, un point à examiner en commun en vue de faire remonter progressivement l'âge auquel il est possible de se retirer du marché du travail. Il est essentiel à cet égard de contenir les dispositifs massifs d'éviction du marché tout en préservant la possibilité d'intervenir, dans le cadre de mesures négociées telles que les AS-FNE, dans les cas de restructuration lourde concernant des publics ou des bassins d'emploi en difficulté.

Le phénomène du cumul emploi-retraite devrait lui aussi faire l'objet d'un suivi particulier. A cet égard on ne peut que recommander de mettre en place un dispositif d'observation plus soutenu que celui qui existe aujourd'hui.

C'est à partir de l'observation de la réalité que pourraient, en particulier, être réexaminées des questions telles que :

- l'âge d'accès aux dispositifs de garantie de l'assurance-chômage et de dispense de recherche d'emploi ;

- l'âge d'accès des fonctionnaires à la CPA ;
- les contingents budgétaires des AS-FNE et des PRP et les conditions de recours à ces dispositifs ;
- le devenir de CATS au regard de son objectif de fond qui est de permettre un ajustement structurel de certaines branches en matière de pyramide des âges dans des métiers à forte exigence physique, en agissant simultanément pour engager une dynamique de gestion des ressources humaines ;
- le montant de la ressource garantie qui conditionne l'attractivité des dispositifs de préretraite au regard de la retraite elle-même ;
- l'opportunité de maintenir ou non l'obligation de rupture concomitante au départ en retraite, voire la possibilité éventuelle de revenir sur cette obligation dans certains secteurs professionnels, certaines branches ou certaines zones géographiques, par la voie d'accords paritaires le cas échéant.

CONCLUSION

Le cumul d'un emploi et d'une retraite n'est que l'une des nombreuses questions qui s'ouvrent dès qu'on s'interroge sur l'avenir de notre système de retraite. Elle a connu, dans le passé, des réponses différentes, restrictives en période de récession, ouvertes en phase de croissance et de reconstruction.

Le présent rapport s'efforce d'en reprendre l'examen dans le contexte d'aujourd'hui. C'est ainsi qu'il faut l'envisager et c'est pourquoi l'on peut considérer qu'elle ne soulève plus aujourd'hui aucune véritable objection d'opportunité, ni même de principe si on l'examine sans préjugé.

La possibilité de cumuler un emploi et une retraite est conforme au principe de liberté qui constitue l'un des fondements de notre société. Elle est un facteur de richesse, elle concourt à améliorer nos performances, à vrai dire médiocres aujourd'hui, dans le domaine de l'emploi des personnes actives en fin de carrière. Elle contribue, modestement mais assurément, à améliorer l'équilibre de nos régimes de retraite, elle incite à renoncer au travail dissimulé et aux dévoiements qu'il induit.

Le cumul n'est pas contraire à l'objectif général de prolongation de la vie active qui repose principalement sur le maintien en activité jusqu'à l'âge légal de départ en retraite et donc sur un consensus visant à réduire les préretraites aux cas strictement nécessaires. En outre, le maintien de la règle de rupture de l'activité antérieure au moment de la retraite élimine tout effet d'aubaine dans la mesure où seules prendront leur retraite les personnes décidées à quitter leur emploi, la reprise d'une nouvelle activité étant toujours une aventure qui ne concernera qu'une minorité de personnes.

Le cumul ne nuit pas à l'emploi des jeunes qui dépend d'abord du dynamisme de la création d'emploi et des mouvements qu'elle induit, le remplacement des retraités restant nécessaire en tout état de cause du fait du maintien de la règle de rupture.

Une réflexion collective pourrait s'engager en vue de rechercher les voies d'un consensus sur la poursuite de la société du plein emploi et de la contribution des travailleurs âgés à cet objectif. Cette réflexion fournirait le moyen d'une recherche responsable des conditions d'un meilleur équilibre social autour des objectifs du plein emploi et d'une retraite généreuse, garantissant la liberté du choix du repos ou d'une activité volontaire répondant aux aspirations des retraités et aux besoins de l'économie.

ANNEXE 1

LA DIVERSITE DES REGIMES

L'ensemble de la population est aujourd'hui couverte par l'assurance vieillesse : soit par un régime professionnel, soit par la solidarité nationale à travers le minimum vieillesse.

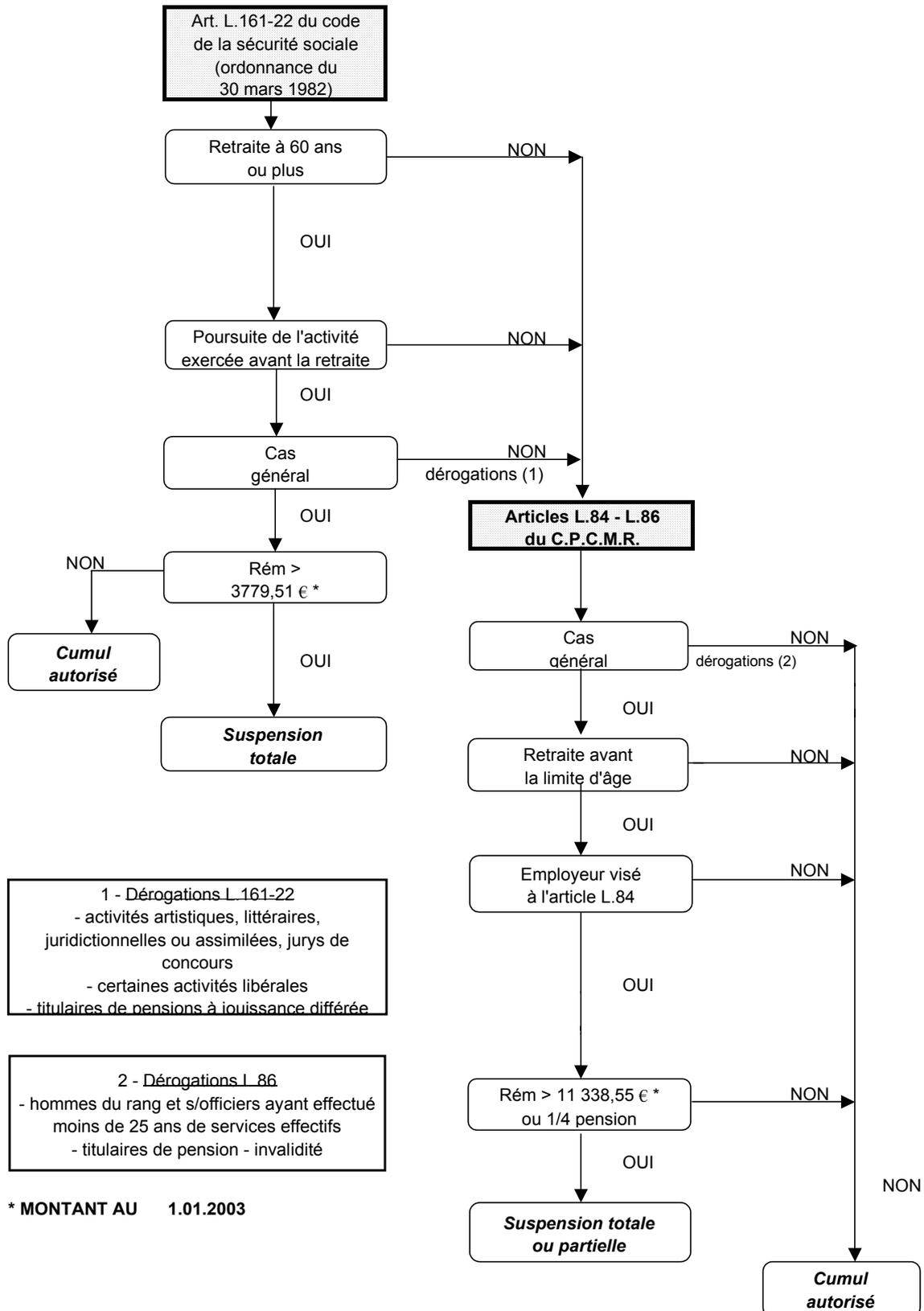
Suivant les secteurs et les professions, la couverture est assurée soit par un régime de base et un régime complémentaire, soit par un seul régime exerçant les deux fonctions.

	Régimes de base	Régimes complémentaires
Salariés du secteur privé	Caisse nationale d'assurance vieillesse (Régime général)	Régimes complémentaires obligatoires ARRCO (salariés d'employeurs privés), AGIRC (cadres),
Salariés agricoles	Mutualité sociale agricole, aligné sur le Régime général	IRCANTEC (agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques)
Artisans	CANCAVA aligné sur le Régime général	Régime complémentaire obligatoire
Industriels et commerçants	ORGANIC aligné sur le Régime général	Régime complémentaire facultatif (obligatoire pour les conjoints et entrepreneurs en bâtiment) fonctionnant en répartition
Professions libérales	- Régime de base (13 sections professionnelles regroupées au sein de la CNAVPL) - Caisse nationale des barreaux français	- Régimes complémentaires obligatoires - Avantage supplémentaire vieillesse pour les praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés
Exploitants agricoles	Mutualité sociale agricole	Régime complémentaire obligatoire, à compter de 2003
Fonctionnaires civils et militaires de l'Etat	Régime spécial géré par le service des pensions	
Fonctionnaires des hôpitaux et des collectivités locales	Régime spécial géré par la CNRACL	
Salariés des entreprises publiques et autres régimes spéciaux	Régimes spéciaux de la SNCF, de la RATP, d'EDF-GDF, des clercs de notaires, des mines*...	

* Le régime des mines est un régime de base complété par l'ARRCO et l'AGIRC

Le système est complété par un minimum vieillesse servi à toutes les personnes de 65 ans et plus dont les ressources sont inférieures à un certain seuil.

ANNEXE 2 : CUMUL PENSION-RÉMUNÉRATION DES FONCTIONNAIRES



ANNEXE 3 : LETTRE DE MISSION

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

La Présidente

Paris, le **31 mai 2002**

N° **135** COR/SG/YM

Monsieur,

Le contexte de chômage de masse a conduit, en 1982, à la mise en place d'un dispositif rigoureux visant à limiter et encadrer les possibilités de cumul entre un emploi et une retraite. Ce dispositif était nécessaire à un moment où tous les moyens devaient être mis en œuvre pour assurer l'emploi des jeunes et où l'existence de nombreuses situations de cumul aurait paru inacceptable.

Cependant, les récents changements dans la situation de l'emploi et l'évolution prévisible de la population active au cours des prochaines années, appellent une réflexion nouvelle sur la question du cumul entre un emploi et une retraite. Je souhaiterais en conséquences que, dans le prolongement du travail réalisé en 2000 par M. Balmay, vous vous attachiez à :

- réunir les éléments de bilan disponibles sur le cumul entre un emploi et une retraite ;
- évaluer la portée des règles appliquées selon le statut, la nature ou le secteur d'activité ;
- examiner les réglementations et pratiques de quelques pays étrangers ;
- envisager les évolutions souhaitables et susceptibles d'être engagées à court et moyen terme ;

- étudier les problèmes de cohérence que pourraient soulever ces évolutions avec une adaptation de la réglementation visant à développer les préretraites ou les retraites progressives.

Pour conduire vos analyses et affiner vos propositions, il serait souhaitable que vous recueilliez notamment l'avis des organisations syndicales et professionnelles, des associations, administrations et experts concernés par ce sujet.

Vous bénéficierez pour votre travail de l'appui du secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites.

Il serait utile de pouvoir disposer de votre rapport sur l'ensemble des points évoqués le 1^{er} octobre 2002, et que nous puissions recevoir un premier document d'étape le 1^{er} septembre 2002.

Je vous prie de recevoir, Monsieur, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Yannick Moreau

Monsieur Jean-Marc BOULANGER
Inspecteur général des affaires sociales
25-27, rue d'Astorg
75008 Paris

113, rue de Grenelle - 75007 PARIS
Téléphone : 01 53 85 15 51 - Télécopie : 01 53 85 15 49
secretariat@cor.premier-ministre.gouv.fr