

Les dispositifs de cessation d'activité

État des lieux et évolutions souhaitables

Catherine Zaidman
Mahrez Okba
Lucile Olier
Bernard Salzmänn
Anne Savary

- Octobre 1999 -

Par lettre de mission en date du 7 janvier 1999, le Premier Ministre a confié à Dominique Taddei, membre du conseil d'analyse économique, une mission d'étude sur le développement et les conséquences économiques à court, moyen et long terme « d'une retraite progressive et choisie ».

Dans le cadre de cette étude, le conseil d'analyse économique a souhaité disposer d'un travail technique inter-administratif, coordonné par Catherine Zaidman, associant des représentants des principales administrations concernées (Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme de l'État) et du Commissariat Général du Plan.

Catherine Zaidman appartient à la Direction de la Sécurité sociale, Mahrez Okba à la Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle, Lucile Olier au Commissariat général du Plan, Bernard Salzmann à la Direction de la Prévision, Anne Savary à la Direction générale de l'Administration et de la Fonction Publique.

Une présentation synthétique de ce travail est annexé au rapport de Dominique Taddei (publiée à la Documentation française, collection des rapports du Conseil d'Analyse Économique), la publication jointe reprend l'intégralité des diagnostics et conclusions portés. Les parties I, II et IV de ce rapport se sont appuyées sur des contributions de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (notamment les contributions de X. Broseta, de la mission du FNE et de M. Hall et Th. Boulassière, de la mission indemnisation du chômage), de la Direction du Budget (notamment les contributions d'H. Eyssartier, T. Pellé, J.-L. Valière) et de la Sous-Direction des retraites de la Direction de la Sécurité sociale (notamment une contribution d'A. Brosseau)

Avant-Propos

Par Raoul Briet Directeur de la Sécurité sociale
et Rose-Marie Vanlerberghe Déléguée Générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle

Dans les années à venir le système de retraite sera mis sous tension avec l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses d'après guerre. Mais plus encore, sous l'effet de l'allongement continu de l'espérance de vie, il devra s'adapter à la mise en place progressive d'un nouveau régime démographique. Sur les quarante prochaines années, la structure de la population devrait profondément se modifier. Quel que soit le scénario de fécondité retenu, la population en âge de travailler devrait diminuer alors que parallèlement celle des personnes âgées de plus de 60 ans devrait presque doubler. En 2040, la France compterait ainsi 7 personnes de plus de 60 ans pour 10 personnes en âge de travailler, contre 4 pour 10 aujourd'hui.

Ce vieillissement démographique constitue une transformation majeure de notre société. Ses conséquences sont multiples : conséquences à la fois sur la dynamique de croissance et l'équilibre financier des régimes de retraite et du système de soins, mais aussi incidence sur les relations professionnelles et l'insertion des « jeunes » retraités dans la vie active.

Alors qu'une telle évolution, devrait dès lors nous conduire à modifier nos politiques de gestion des âges, en décloisonnant notamment les différentes périodes de formation et d'études, d'activité professionnelle et de retraite - élargissant ainsi la durée de la vie active -, de fortes pressions s'exerce à l'opposé dans le sens d'un abaissement constant de l'âge de cessation définitive d'activité.

Les contraintes de gestion des entreprises, et notamment leur volonté de rajeunissement de la pyramide des âges de leurs salariés, accroissent, en effet, leur demande pour des mesures d'âge - de retrait définitif et précoce du marché du travail des salariés âgés -. Parallèlement dans un esprit de solidarité entre générations face au chômage et aussi parce que leurs compétences ne sont pas assez reconnues sous la pression des changements technologiques, les salariés âgés sont favorables à de telles solutions.

La préférence collective, des entreprises et des salariés, est ainsi au retrait anticipé et définitif du marché du travail. Et à chaque fois que l'État a cherché à limiter les entrées dans les dispositifs de préretraite dont il a la responsabilité, les préretraites UNEDIC ont pris le relais. Depuis 1995 cette tendance s'est d'ailleurs renforcée avec la création de deux dispositifs conventionnels : l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) et l'allocation chômeurs âgés (ACA).

Les solutions d'un départ progressif en préretraite ou à la retraite n'ont eu dans ce contexte que peu de succès.

Comme le note ce rapport, les dispositifs de préretraites totales se sont non seulement « cannibalisés » entre eux, mais ils ont aussi empêché que ne se développe la préretraite progressive. Bien que celle-ci soit un outil de gestion de l'emploi et des compétences destiné à faciliter la modernisation des entreprises, elle s'est vue concurrencée par des dispositifs de préretraite totales beaucoup plus attractifs financièrement pour les salariés et beaucoup plus simples à mettre en œuvre pour les entreprises. Pour un salaire de référence de 13 000 F bruts par mois (soit 60,76 francs nets de l'heure), le revenu net supplémentaire pour une personne en préretraite progressive (par rapport à une personne en préretraite totale), avant impôt sur le revenu, est seulement de 11,44 F par heure travaillée.

Dans le secteur public, où les contraintes liées à la gestion de l'emploi sont différentes, la préférence à la cessation totale d'activité est tout aussi marquée.

En l'absence d'incitation financière suffisante, l'aspiration majeure va, là aussi, à la cessation totale d'activité dès que possible, plutôt qu'à la recherche d'une transition progressive vers la retraite. Comme dans le secteur privé, l'incitation financière à la préretraite progressive est faible : le supplément de salaire net de la personne en Cessation Progressive d'Activité (CPA) – par rapport à celle en Congé de Fin d'Activité (CFA) – est d'environ 13 francs par heure travaillée, pour un salaire brut par mois de 13 000 francs.

À ce manque d'attractivité financière des dispositifs de préretraite progressive, s'ajoute, dans les régimes de retraite, les faibles marges laissées aux personnes quant au choix de l'âge de liquidation. Le système de retraite actuel est particulièrement rigide. Au régime général, par exemple, les personnes sont fortement pénalisées lorsqu'elles partent avant ou après l'âge auquel elles peuvent prétendre au taux plein, les abattements pour départ anticipé étant trop forts et les majorations pour décalage de l'âge inexistantes.

De plus, contrairement à l'objectif initial fixé, le dispositif de retraite progressive, mis en place en 1988, n'a pu introduire davantage de souplesse. En ne modifiant pas la règle de non reliquidation de la retraite de base, il n'est pas attractif. Ouvert uniquement aux personnes ayant déjà le nombre de trimestres requis pour obtenir le taux plein, le dispositif n'accorde, en effet, aucun droit nouveau : ni en termes de taux de liquidation - ce dernier étant déjà égal à 50 % -, ni en termes d'annuités prises en compte dans la proratisation de la pension - le nombre d'annuités retenues étant écrêté à 150 trimestres -. Ainsi en 1998, il n'y avait que 924 personnes en retraite progressive !

Dans ce contexte, la retraite apparaît aujourd'hui comme une retraite « couperet ».

Ce rapport fait le point sur l'ensemble de ces questions et propose des orientations de réforme afin d'assurer à moyen terme une transition plus progressive entre l'activité et la retraite.

Sommaire

Avant-Propos	p. 5
Synthèse	p. 9
I. Les préretraites dans le secteur privé	p. 13
1. Dès le début des années 1970, un développement massif des dispositifs de préretraites	p. 13
1.1. <i>Les dispositifs de préretraites ont d'abord été ciblés sur les 60-64 ans</i>	
1.2. <i>À partir de 1975, la dégradation du marché du travail oblige les pouvoirs publics à mettre en place des dispositifs de retrait anticipé d'activité pour les 55-59 ans</i>	
1.3. <i>La réforme des retraites de 1982 a entraîné la suppression des dispositifs de préretraite en faveur des 60-64 ans</i>	
2. La volonté de limiter les mesures d'âge à partir du milieu des années 1980	p.16
2.1. <i>La suppression de l'autorisation administrative de licenciement, en 1986, a toutefois rendu difficile l'harmonisation des dispositifs de l'État et de l'assurance chômage</i> <i>Les tentatives de maîtrise des préretraites et le retour des hésitations</i>	
2.2. <i>La volonté renouvelée à partir des années 1990 de limiter le recours aux préretraites a buté sur la création de nouveaux dispositifs conventionnels</i>	
2.3. <i>Le coût de ces dispositifs est élevé, pour un effet sur le chômage incertain à moyen terme</i>	
2.4. <i>La concurrence accrue entre les dispositifs rend difficile tout effort de maîtrise du recours aux mesures d'âge</i>	
3. Le faible succès du dispositif de préretraite progressive	p.21
4. Des entreprises confrontées massivement à moyen terme au vieillissement de leur pyramide des âges	p.23
5. Une clarification et une harmonisation plus que nécessaires des dispositifs de préretraite totale	p.25
II. Les dispositifs de départ anticipé dans le secteur public	p.29
1. Deux dispositifs de cessation anticipée d'activité	p.29
1.1. <i>Des mesures pour l'emploi, des droits nouveaux pour les agents</i>	
1.2. <i>La CPA une disposition peu favorable en matière d'acquisition de droits à pension</i>	
2. La montée en charge de la cessation progressive d'activité et la concurrence du congé de fin d'activité	p.31
2.1. <i>Entre 1982 et 1996, la CPA monte en charge</i>	
2.2. <i>À partir de 1997, date de sa création, le CFA concurrence la CPA</i>	
3. La recherche d'une articulation entre les dispositifs de départ anticipé et le système de retraite	p.36
3.1. <i>Une évolution nécessaire</i>	
3.2. <i>Organiser une transition vers la retraite</i>	

III. Les incitations financières actuelles à la préretraite progressive	p.39
1. La préretraite progressive moins attractive, pour un salarié du privé, que la préretraite totale	p.39
2. Dans le secteur public, une incitation financière à la cessation progressive d'activité pas plus élevée que dans le secteur privé	p.42
IV. La cessation d'activité et les règles de calcul des régimes de retraite	p.47
1. Des règles de calcul des régimes de retraite décourageant l'activité au-delà de l'âge d'obtention du taux plein	p.50
2. Les possibilités de cumul activité/retraite après 60 ans limitées	p.52
3. Ouvrir la possibilité de reliquider la pension à l'issue de la période de retraite progressive	p.55
V. Les systèmes de préretraite progressive à l'étranger	p.57
1. Dans tous les pays européens, un échec relatif des dispositifs de préretraite progressive	p.58
1.1. <i>L'obligation de remplacement, quand elle existe, est dissuasive pour les entreprises</i>	
1.2. <i>Le manque de coordination avec les systèmes de retraite a joué négativement dans certains cas</i>	
1.3. <i>Les dispositifs de préretraite totale concurrencent les préretraites partielles</i>	
2. L'exception Suédoise ?	p.60
2.1. <i>Les dispositifs de cessation anticipée en Suède</i>	
2.2. <i>Les raisons du succès...</i>	
2.3. <i>....et ses limites</i>	
2.4. <i>Préretraite partielle et réforme du système de retraite suédois</i>	
3. Le développement, dans certains pays, de la retraite partielle « informelle »	p.64
3.1. <i>Les États-Unis</i>	
3.2. <i>Le Japon</i>	
Annexe 1 Présentation des rapports traitant de la retraite progressive	p.67
Annexe 2 Le régime des pensions de retraites des salariés du privé avant l'ordonnance de 1982	p.73

Synthèse

La contradiction est flagrante aujourd'hui entre les recommandations de long terme qui suggèrent d'allonger la durée de la vie active et les évolutions de court terme qui conduisent à l'exclusion de plus en plus précoce du marché du travail des salariés âgés.

- La situation du marché du travail, marquée depuis 20 ans par la montée du chômage et les restructurations industrielles, a en effet conduit à la mise en place de dispositifs de préretraite qui organisent de fait un retrait du marché du travail de plus en plus précoce (voir : I. Les préretraites dans le secteur privé).

L'âge de cessation d'activité est passé de 62 ans au début des années 1970 à moins de 59 ans aujourd'hui. Mise en place pour répondre à un défi jugé à l'époque conjoncturel, la préretraite est devenue au fil du temps un instrument à part entière de la gestion des fins de carrière dans les entreprises. Plus d'un million et demi de salariés âgés de 55 ans et plus en ont bénéficié depuis sa mise en place. Cette politique de départ anticipé, qui a permis et permet encore de faire face aux restructurations économiques et d'aider les entreprises à la modernisation de leur appareil productif, constitue également un facteur non négligeable de la cohésion sociale. Elle organise une sortie « en douceur » des salariés âgés des entreprises. Un revenu de remplacement relativement élevé et un statut de préretraité sont préférés à une indemnité de chômage et un statut de chômeur.

- L'aspiration forte de nombreux salariés à une retraite précoce est venue conforter les exigences des entreprises pour le rajeunissement de leur pyramide des âges.

Cette aspiration s'est largement exprimée lors du vote de la loi sur l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans en 1982 (voir : IV. La cessation d'activité et les règles de calcul des régimes de retraite).

- La priorité accordée à l'emploi et à la lutte contre le chômage a aussi conduit à la mise en place d'un système de retraite relativement rigide, laissant peu de liberté de choix aux individus en matière d'âge de cessation complète d'activité. Cette question a été également très présente lors du débat public, de 1982, sur l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans.

Dans ce contexte, le gouvernement de l'époque a été conduit à limiter, pour le régime général de retraite, les incitations antérieures au prolongement de l'activité. L'âge de départ à la retraite au taux plein est dès lors devenu un âge couperet. Depuis le vote de la loi de 1982, les règles de calcul des retraites du régime général n'incitent pas au décalage de l'âge de cessation d'activité - il n'existe notamment aucune règle d'ajustement actuariel favorisant la poursuite de l'activité au-delà de l'âge actuel d'obtention du taux plein¹-, et réduisent très fortement les possibilités d'un départ progressif par les limites actuelles fixées au cumul emploi retraite.

- Les tentatives pour mettre en place des dispositifs plus flexibles, organisant un passage progressif de l'activité à la retraite ont de fait été un échec : la préretraite progressive (PRP), et plus encore la retraite progressive, ont été cannibalisées par les dispositifs successifs de préretraite totale, qui se révélaient beaucoup plus attractifs financièrement pour les salariés et beaucoup plus simples à mettre en œuvre pour les entreprises.

¹ Pour les régimes spéciaux la situation est la même.

Le différentiel entre les taux de remplacement nets servis par exemple dans le cadre des ASFNE ou de l'ARPE ou même de l'assurance-chômage d'une part et celui de la PRP d'autre part apparaît clairement insuffisant. Par rapport à une personne en préretraite totale, une personne en PRP au salaire moyen reçoit de fait une rémunération nette de 11 francs par heure travaillée (voir : III. Les incitations financières actuelles à la préretraite progressive). Dans le secteur public, où les contraintes liées à la gestion de l'emploi sont différentes, les dispositifs de cessation anticipée d'activité mis en place ont été calqués sur ceux du secteur privé. Là également, le développement du congé de fin d'activité (CFA) s'est fait au détriment de la cessation progressive d'activité (CPA) (voir : II. Les dispositifs de départ anticipé dans le secteur public).

De même, le dispositif de retraite progressive mis en place en 1988, pour les salariés du secteur privé, les agents non-titulaires de la fonction publique et les non-salariés² (en sont exclus les salariés titulaires des régimes spéciaux) n'est pas attractif. L'impossibilité de reliquider, dans le régime de base, les droits acquis pendant la période de la retraite progressive limite fortement l'incitation financière du dispositif. Ouvert uniquement aux personnes ayant déjà les 156 trimestres de durée d'assurance, le dispositif n'accorde aucun droit nouveau : ni en termes de taux de liquidation - ce dernier étant déjà égal à 50 % -, ni en termes d'annuités prises en compte dans la proratisation de la pension - le nombre d'annuités retenues étant écrêté à 150 trimestres -.

L'enjeu est donc aujourd'hui de parvenir à inverser les tendances récentes à la concentration de l'activité sur une période restreinte et de favoriser une gestion plus souple, répondant aux aspirations de chacun, de ses périodes d'activité.

- La question de la transition entre l'activité et la retraite ne relève en fait pas de la seule politique de l'emploi. Elle doit être posée globalement et appelle un remodelage tant des règles des régimes de préretraite que de retraite.

Aujourd'hui, dans l'état actuel des règles, la cessation progressive d'activité, qu'elle soit organisée par des dispositifs publics ou laissée à l'initiative privée est extrêmement difficile. Favoriser un déroulement des carrières plus souple et plus progressif, compatible avec un allongement de la durée de la vie active est cependant possible, ainsi que l'attestent les exemples étrangers. La Suède, les États-Unis ou le Japon ont aujourd'hui des taux d'activité des 55-64 ans de 20 à 40 points supérieurs aux nôtres. Si les niveaux de pension relativement faibles servis par les systèmes de retraite d'entreprise expliquent pour partie cette situation aux États-Unis et au Japon, il n'en est pas de même pour la Suède. Ce pays a su mettre en place des mécanismes incitatifs importants, dans un environnement économique il est vrai favorable (voir : V. Les systèmes de préretraite progressive à l'étranger).

- On ne pourra toutefois inverser la tendance de ces vingt dernières années à la baisse de l'âge de cessation d'activité tant que perdureront des dispositifs de préretraite totale « à guichet ouvert » plus attractifs que ne le sont les dispositifs de préretraite progressive.

Comme on a pu le noter dans l'étude sur les incitations financières actuelles à la préretraite progressive, renforcer l'attrait des systèmes actuels de préretraite progressive comparativement à celui des préretraites totales est toutefois difficile : si l'on envisageait d'accroître encore le taux de remplacement de la préretraite progressive, l'avantage procuré par un travail à temps plein serait extrêmement faible ; si l'on envisageait a contrario de baisser le taux de remplacement de la préretraite totale, les taux de remplacement seraient très vite inférieurs à ceux des indemnités de chômage. La réflexion doit en fait probablement porter plus sur les modalités d'insertion des travailleurs âgés dans le processus de production. Actuellement les entreprises s'adaptent aux nouvelles contraintes technologiques en rajeunissant leur pyramide des âges, les solutions de maintien en emploi des

² Pour l'ORGANIC et la CANCAVA, le décret correspondant du 31 décembre 1990 est entré en vigueur, conformément au souhait des administrateurs de ces régimes, au 1^{er} janvier 1991. Les administrateurs du régime d'assurance vieillesse de base des professions libérales n'ont pas souhaité en revanche donner suite au dispositif prévu par la loi. Pour les exploitants agricoles, le décret prévu par la loi du 5 janvier n'a pas été adopté. La notion de diminution des revenus professionnels, telle qu'elle est prévue par la loi, est délicate à apprécier.

travailleurs âgés venant loin derrière les solutions fondées sur le départ de ces salariés, que ce soit via la retraite, la préretraite ou encore le chômage. L'intérêt porté à la formation professionnelle des plus de 45 ans est significatif de cet état d'esprit. Les entreprises n'investissent en effet que peu dans le capital humain, au-delà de cet âge. La mise en place d'une préretraite et d'une retraite progressives apparaît dès lors contraire à la gestion actuelle des âges dans les entreprises qui veut que les personnes partent à la retraite au plus tôt.

Contrairement d'ailleurs à l'idée que les dispositifs actuels de préretraite totale permettent d'améliorer la situation du marché du travail en réduisant le chômage, différentes études montrent que l'effet sur le chômage de ces dispositifs est plus qu'incertain à moyen terme.

- À tout le moins il faudrait envisager une harmonisation des dispositifs de préretraites totales.

Leur multiplication conduit en effet à renforcer la préférence collective pour les départs anticipés. Cette clarification est également nécessaire car la coexistence de plusieurs dispositifs aux modalités différentes se traduit par des inégalités individuelles de situation au regard des avantages financiers accordés. Dans la fonction publique, dans l'hypothèse d'un maintien des dispositifs actuels de cessation anticipée d'activité, une meilleure articulation entre la cessation progressive d'activité (CPA) et le congé de fin d'activité (CFA) paraît nécessaire pour permettre aux deux dispositifs de se succéder dans le temps, afin d'assurer une transition progressive vers la cessation totale d'activité.

- Parallèlement il faut probablement envisager d'introduire plus de souplesse dans les règles de calcul des régimes de retraite.

Si l'on souhaite assurer une transition plus progressive entre l'activité et la retraite, tant dans le secteur privé que dans le secteur public, il conviendrait de modifier les règles des régimes de retraite, afin d'introduire une plus grande souplesse dans le choix de l'âge de départ à la retraite. Cela suppose que soient notamment introduits des mécanismes d'abattement et de majoration de la pension actuariellement neutres ; c'est à dire garantissant que tout départ ou report de l'âge de départ à la retraite ne soit ni trop pénalisé ni insuffisamment rémunéré. Cela suppose aussi que soit autorisé plus largement le cumul partiel de la pension et d'un revenu d'activité, sur lequel les personnes pourraient continuer à cotiser pour acquérir des droits à pension.

I. Les préretraites dans le secteur privé

Plus que dans tout autre pays de situation comparable au nôtre, l'évolution spontanée de la structure par âge de la population active occupée a été profondément bouleversée par le développement des dispositifs de cessations anticipées d'activité et les modifications successives des règles de départ en retraite. On a vu alors se mettre en place progressivement un modèle inédit de gestion de fins de carrières où l'exclusion des salariés âgés semble avoir été érigée en règle. L'âge auquel on cesse son activité correspond de moins en moins à l'âge auquel on prend sa retraite (voir annexe de N. Roth dans le rapport du Conseil d'Analyse Économique : *Pour des retraites choisies et progressives*).

1. Dès le début des années 1970, un développement massif des dispositifs de préretraites

À la différence d'autres pays européens, les sorties anticipées de l'activité se sont faites en France essentiellement par la voie de dispositifs publics (régime d'assurance chômage et État). Dès le début des années soixante-dix, les partenaires sociaux gestionnaires du régime d'indemnisation du chômage, préoccupés par la croissance du nombre de chômeurs de plus de 50 ans atteignant les limites de l'indemnisation ont décidé d'aménager la législation en vigueur en accordant une durée maximale d'indemnisation plus longue (609 jours contre 270 jours, sous certaines conditions).

1.1 Les dispositifs de préretraites ont d'abord été ciblés sur les 60-64 ans

Deux dispositifs conventionnels ont été mis en place au terme de l'accord du 27 mars 1972 et de l'accord du 13 juin 1977 : la garantie de ressources licenciement et la garantie de ressources démission. Ils ont été instaurés pour « protéger » les salariés âgés de 60-64 ans des tensions croissantes qui s'exerçaient sur le marché du travail. L'idée que les dispositifs de préretraite pouvaient également contribuer à améliorer la situation du marché du travail en favorisant l'insertion des nouveaux arrivants n'est pas non plus étrangère à ces accords. En effet, dans l'article 3 du préambule de l'accord national interprofessionnel du 13 juin 1977, il est écrit que cette mesure poursuit également l'objectif d'une « libération d'emplois permettant l'engagement de nombreux demandeurs d'emplois ».

Les principaux dispositifs de préretraite s'adressant aux 60-64 ans

La garantie de ressources licenciement (GRL)

- **Public visé** : les salariés licenciés de 60 ans et plus.
- **Conditions d'éligibilité** : 15 ans d'affiliation au régime d'assurance chômage (abaissés à 10 ans en 1973). Le salarié ne doit pas avoir liquidé sa pension de retraite (base et complémentaire) au moment de son entrée dans le dispositif.
- **Niveau de l'allocation** : 70 % du salaire brut antérieur. Une garantie minimale est accordée aux salariés justifiant d'une activité à temps plein. Mais cette garantie ne doit pas dépasser 90 % du salaire brut de référence. Le versement de l'allocation s'effectue jusqu'à 65 ans et 3 mois.
- **Validation des droits de retraite.**

La garantie de ressources démission (GRD)

- **Public visé** : salariés âgés de 60 ans et plus.
- **Conditions d'éligibilité** : les mêmes que pour la GRL et démission de l'entreprise.
- **Niveau de l'allocation** : 70 % du salaire brut antérieur comme en GRL.
- **Validation des droits de retraite.**

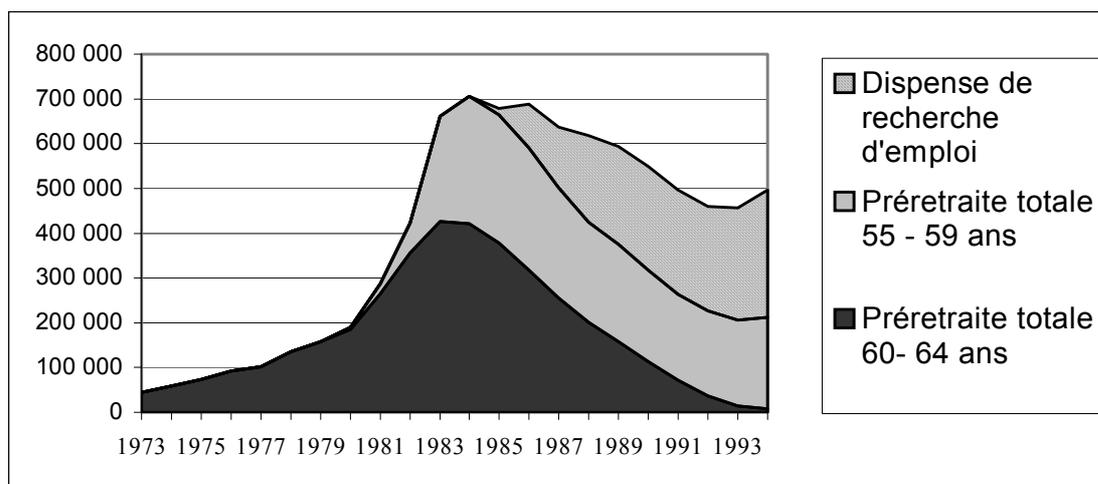
À partir de 1977, tous les salariés âgés de 60 à 64 ans ont eu accès aux dispositifs de cessation anticipée d'activité. La GRD a été, contrairement à la GRL, conçue comme un dispositif conjoncturel de cessation anticipée d'activité devant être renégocié tous les deux ans par les partenaires sociaux. La mesure sera de fait reconduite jusqu'en mars 1983, date à laquelle son existence n'avait plus de raison d'être du fait de l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans.

La libéralisation de l'accès aux cessations anticipées d'activité pour les salariés âgés de 60-64 ans va se traduire par une véritable explosion des flux d'entrées et des coûts financiers pour le régime d'assurance chômage notamment qui supporte l'essentiel de la charge financière.

Ainsi en 1984, ce sont quelque 418 000 personnes qui bénéficient des garanties de ressources. Alors que les flux d'entrées en GRL n'ont jamais atteint les 100 000 personnes au cours de ses cinq premières années d'existence, on a assisté, à partir de 1977, à une croissance très rapide des effectifs de la GRD et des coûts financiers par voie de conséquence. De 443 millions de francs, le coût financier des dispositifs de garantie de ressources est passé à 3,8 milliards en 1978, pour atteindre 27,9 milliards en 1983.

Cette charge financière a largement pesé sur les comptes de l'UNEDIC, qui a financé la quasi totalité du coût des garanties de ressources, la contribution financière de l'État étant toujours demeurée relativement modeste (de 12,3 % en 1973 à 2,5 % en 1983).

Graphique 1 : Évolution des bénéficiaires de préretraites.



Source : DARES

Tableau 1 : Dépenses relatives aux préretraites (1973-1983)
(en millions de francs)

Année	Garantie de ressources	Contrat de solidarité	Allocation du FNE	Total
1973	443			443
1975	1393			1393
1978	3 779			3779
1980	8 025			8025
1981	14 108			14 108
1982	21 340	603	1840	23 783
1983	27 943	7 188	3 904	39 035

Source : DARES

1.2 À partir de 1975, la dégradation du marché du travail oblige les pouvoirs publics à mettre en place des dispositifs de retrait anticipé d'activité pour les 55-59 ans

À partir de 1975, la situation sur le marché du travail des salariés âgés de 55-59 ans s'est sensiblement dégradée. Le taux de chômage de cette tranche d'âge a quasiment doublé, passant de 2,5 % pour les hommes et de 3,6 % pour les femmes en 1975 à respectivement 5,8 % et 6,8 % en 1982. La fragilisation croissante des salariés âgés de 55 à 59 ans sur le marché du travail a dès lors amené les pouvoirs publics à mettre en place deux dispositifs de cessation anticipée d'activité :

❶ Pour les licenciements économiques, le dispositif des allocations spéciales du FNE a été « réactivé »³ en 1980 (décret du 22 août 1979). Il permettait aux salariés âgés de 56 ans et deux mois (55 ans par dérogation) de partir en préretraite avec un revenu de remplacement identique à celui des bénéficiaires des garanties de ressources. Le revenu de remplacement égal ainsi à 70 % du salaire brut antérieur était financé à 58 % par le régime d'assurance chômage et à 12 % par les entreprises et le cas échéant par le salarié (sur la partie conventionnelle de l'indemnité de licenciement excédant l'allocation de départ en retraite). À l'âge de 60 ans, la garantie de ressources se substituait aux allocations conventionnelles du FNE, et ce au plus jusqu'à 65 ans.

❷ Un dispositif de cessation anticipée d'activité dès l'âge de 55 ans (les contrats de solidarité) a été instauré dans le but de réduire le chômage. Mis en place par l'ordonnance du 16 janvier 1982, les contrats de solidarité étaient de deux sortes :

- les contrats de solidarité démission étaient ouverts à tout salarié âgé d'au moins 55 ans et remplissant les conditions d'ancienneté dans son entreprise (10 ans au cours des 15 dernières années). Son revenu de remplacement, égal à 70 % de son salaire brut antérieur, était financé par l'UNEDIC (50 points) et par l'État (20 points). L'employeur devait en contrepartie du départ de ses salariés s'engager à maintenir ses effectifs pendant un an, en effectuant des embauches compensatrices. À l'âge de 60 ans, le bénéficiaire du dispositif pouvait être éligible à la garantie de ressources jusqu'à la liquidation de ses droits de retraite. Les contrats de solidarité démission ont accueilli en 18 mois près de 200 000 bénéficiaires ;
- les contrats de solidarité préretraite progressive étaient une mesure de réduction du temps de travail. En échange de la réduction du temps du travail (très souvent à mi-temps), le bénéficiaire percevait une allocation égale à 30 % de son salaire brut antérieur en supplément de son salaire à temps partiel. Tout comme les contrats de solidarité démission, l'employeur était tenu de procéder à des embauches compensatrices pour maintenir ses effectifs. Le financement de la mesure reposait sur l'UNEDIC (20 points) et sur l'État (10 points). Le dispositif n'a accueilli que quelques milliers de salariés.

³ Le dispositif du FNE a été créé par la loi du 18 décembre 1963 pour aider aux reconversions des zones au secteurs industriels. L'allocation spéciale du FNE qui était versée à des salariés de 60 ans et plus était égale à 80-90 % de la rémunération nette antérieure.

1.3 La réforme des retraites de 1982 a entraîné la suppression des dispositifs de préretraite en faveur des 60-64 ans

L'abaissement de l'âge de retraite à 60 ans institué par l'ordonnance du 26 mars 1982 a permis aux salariés âgés de 60 ans au moins et justifiant de 150 trimestres de cotisations, de bénéficier d'une retraite à taux plein. Cette réforme a pris effet le 1^{er} avril 1983. Cette réforme a eu plusieurs conséquences importantes sur la gestion des départs anticipés et la gestion de la main-d'œuvre âgée.

Elle a transféré sur les régimes d'assurance vieillesse une partie des charges de l'UNEDIC. Le nombre de liquidations des retraites avant l'âge de 65 ans va connaître à partir de 1983 une croissance très rapide. Enfin, elle a conduit à une révision globale des règles qui présidaient au fonctionnement des dispositifs antérieurs de cessation anticipée d'activité. À partir d'avril et juillet 1983, l'accès au dispositif de garantie de ressources n'est plus autorisé, sauf cas exceptionnel.

2. La volonté de limiter les mesures d'âge à partir du milieu des années 1980

Les difficultés financières de l'UNEDIC et la montée en charge des mesures d'âge pour les 55-59 ans, ont conduit de fait l'État et les partenaires sociaux à refondre l'architecture des dispositifs de préretraite. À partir du milieu des années 1980 s'ouvre en effet une période marquée par les tentatives de maîtrise des coûts de ces dispositifs et par le transfert à l'État de leur charge financière.

- Les contrats de solidarité démission très coûteux ont été supprimés fin 1983 et seuls ont subsisté le dispositif de préretraite progressive et les dispositifs de préretraite « défensifs » utilisés dans le cadre de licenciements économiques (ASFNE et dispositif d'indemnisation des chômeurs âgés de l'UNEDIC). Si le dispositif des allocations du FNE a été maintenu, ses conditions d'accès ont été toutefois sensiblement resserrées. Les durées d'affiliation minimales à l'assurance chômage requises pour bénéficier du dispositif ont été augmentées, de même que le taux de participation des entreprises. En outre, le revenu de remplacement accordé au préretraité a été ramené de 70 à 65 % du salaire brut antérieur pour la partie inférieure au plafond de la Sécurité sociale et à 50 % au-delà.
- Au terme de l'accord du 24 février 1984, l'État a par ailleurs repris intégralement à sa charge les dispositifs de préretraite (allocations du FNE et préretraite progressive), le caractère de solidarité nationale de ces dispositifs étant ainsi clairement affiché. Parallèlement toutefois, l'UNEDIC, prenant acte des difficultés de réinsertion des chômeurs âgés sur le marché du travail, a conservé un système d'indemnisation plus favorable pour les salariés âgés. La mise en place de la dégressivité et le raccourcissement des durées d'indemnisation lors de la réforme du régime d'indemnisation chômage en 1984 n'ont pas touché les salariés âgés de 55 ans et 3 mois. Par ailleurs, les chômeurs de 57 ans et demi indemnisés par le régime d'assurance chômage ont été dispensés de rechercher un emploi à partir de 1985⁴.

⁴ Cette mesure étendue en juin 1999 à d'autres catégories de chômeurs âgés, et notamment aux chômeurs non indemnisés ou indemnisés par le régime de solidarité (ASS) ou pour les bénéficiaires de l'allocation chômeurs âgés (ACA, voir plus loin). La limite sera également abaissée à 55 ans pour ces catégories de chômeurs, mais sera maintenue à 57 ans et demi pour les chômeurs indemnisés par le régime d'assurance chômage.

2.1 La suppression de l'autorisation administrative de licenciement, en 1986, a toutefois rendu difficile l'harmonisation des dispositifs de l'État et de l'assurance chômage

La suppression de l'autorisation administrative de licenciement qui est intervenue en 1986 a cependant remis en cause ces nouvelles orientations des dispositifs de préretraite. Cette mesure permettait à l'administration d'inciter les entreprises à négocier des conventions du FNE et à s'engager dans des procédures évitant les licenciements secs des salariés âgés. Alors que, jusqu'en 1986, la majorité des licenciements faisait l'objet d'une négociation avec l'administration, la suppression de l'autorisation administrative de licenciement a provoqué un transfert des allocations du FNE vers le régime d'assurance chômage⁵. La régulation du système n'a donc dès lors pas pu se réaliser, les préretraites du régime d'assurance chômage progressant fortement.

Par la suite toutefois, la mise en place de la contribution « Delalande » en juillet 1987, égale à trois mois de salaire brut pour tout licenciement économique d'un salarié âgé de plus de 55 ans⁶, et l'amélioration de la croissance économique se sont traduites par une réduction du recours aux mesures d'âge.

2.2 La volonté renouvelée à partir du début des années 1990 de limiter le recours aux préretraites a buté sur la création de nouveaux dispositifs conventionnels

À partir du début des années 90, les pouvoirs publics affichent, à nouveau, une volonté de contenir le recours aux préretraites. Trois mesures importantes ont été instaurées pour endiguer les flux de licenciements économiques observés depuis 1991 :

- des instructions administratives par voie de circulaire ont été données aux services afin qu'ils incitent les entreprises à ne plus recourir de manière automatique aux préretraites pour régler la question des sureffectifs, mais à intégrer dans la gestion de ces derniers des politiques d'accompagnement pour les salariés menacés de licenciement (ex : le reclassement interne ou externe, la prévention de l'exclusion des salariés les plus fragiles) ;

- par la loi du 23 décembre 1992 le dispositif de préretraite progressive a été élargi pour permettre aux entreprises de l'utiliser dans le cadre de plans sociaux accompagnés de licenciements économiques, sans condition de maintien des effectifs (PRP « défensive »).

- en 1993, l'âge minimal d'entrée en ASFNE a été porté à 57 ans pour tenir compte de la réforme de la durée de cotisations nécessaire pour avoir le taux plein à la retraite.

- la contribution Delalande, instaurée en 1987, a été l'objet de deux modifications importantes en 1992 : son coût pour les entreprises a été sensiblement augmenté et l'âge minimum à partir duquel elle est applicable a été abaissé à 50 ans contre 55 ans auparavant.

Cependant, la mauvaise conjoncture économique, le manque d'harmonisation entre le régime de préretraite de l'État (les ASFNE) et le régime de préretraite de l'UNEDIC vont quelque peu altérer l'objectif de parfaite maîtrise des entrées en préretraite. Dans un premier temps, les dispositifs ont pu être harmonisés⁷ et « l'effet de balancier », constaté par le passé, que l'on pouvait redouter - entre préretraite État et préretraite conventionnelle - a été ainsi neutralisé. Toutefois l'équilibre entre indemnisation État et indemnisation UNEDIC disparaît rapidement. L'augmentation de la contribution

⁵ En 1985, la répartition de la prise en charge des salariés âgés de 55-59 ans était la suivante : 54 % en allocation du FNE et 46 % en régime d'indemnisation du chômage. En 1987, les proportions sont totalement inversées : 66 % en régime de chômage et 33 % en allocations du FNE.

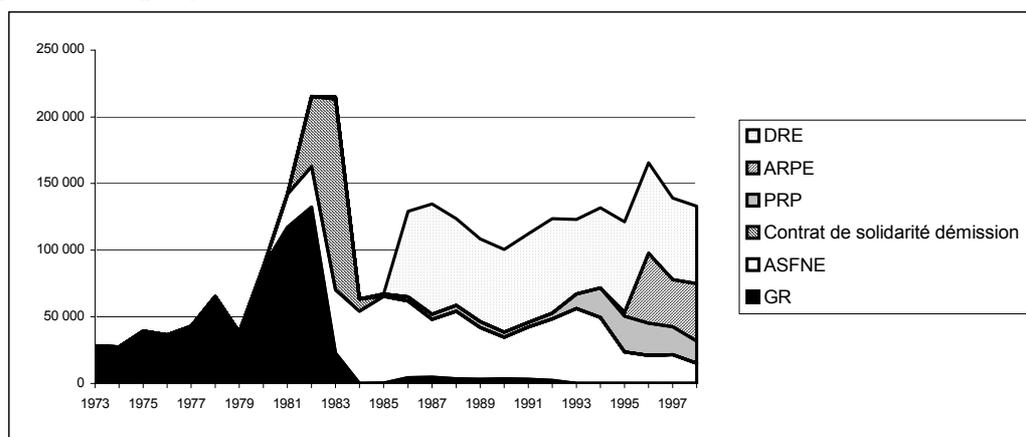
⁶ Si ce dernier est pris en charge par l'assurance chômage.

⁷ L'UNEDIC a fait passer de 58 ans et 6 mois à 59 ans et 6 mois l'âge auquel la dégressivité des indemnités de chômage ne s'applique plus pour s'aligner sur le relèvement de 56 ans et 2 mois à 57 ans de l'âge d'entrée en ASFNE.

des entreprises aux ASFNE en 1993⁸, puis en 1996 l'abaissement par l'UNEDIC de l'âge à partir duquel la dégressivité de l'AUD ne joue plus se sont traduits par un déport des préretraites ASFNE vers les préretraites UNEDIC. Les effectifs de la préretraite « UNEDIC » ont crû sensiblement. Cette tendance s'est renforcée avec la création depuis 1995 de deux dispositifs conventionnels :

- l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) qui renoue avec la tradition du contrat de solidarité en ce qu'elle marie deux logiques différentes : une logique emploi (le retrait d'activité permet des embauches, de jeunes notamment) et une logique sociale (une compensation pour les salariés ayant cotisé très longtemps à l'assurance vieillesse) ;
- l'allocation chômeurs âgés (1997) qui repose sur une logique d'équité sociale, déjà très prégnante lors de la mise en place de l'ARPE.

Graphique 2 : Évolution du nombre d'entrées dans les dispositifs de préretraite totale et en préretraite progressive



DRE : dispensés de recherche d'emploi (chômeurs âgés de 55 ans et plus en allocation de base ou AUD ; sont exclus les ASS mais inclus les ACA) ; ARPE : allocation de remplacement pour l'emploi ; PRP : préretraite progressive ; ASFNE : allocations spéciales du FNE ; GR : garanties de ressources.

Source : DARES

2.3 Le coût de ces dispositifs est élevé, pour un effet sur le chômage incertain à moyen terme

Ces dispositifs représentent un coût financier important. En 1997, le coût total des trois principaux dispositifs de préretraite (ASFNE, PRP, ARPE) a représenté près de 22 milliards de francs. Ce coût total est très minoré puisqu'il n'intègre pas le coût de l'ACA (le surcoût estimé par l'UNEDIC est de 700 millions de francs en 1998) et surtout le coût des chômeurs âgés dispensés de recherche d'emploi, pour lequel l'UNEDIC ne publie pas d'information précise.

⁸ Cette augmentation a rendu les préretraites UNEDIC moins coûteuses pour les entreprises - malgré la contribution Delalande - que les ASFNE.

Tableau 2 : Coût des dispositifs de préretraite
(en millions de francs)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Allocation spéciale FNE							
- Ministère (compta publique) *	12 566	14 409	14 710	13 752	11 633	10 791	9 407
- Unedic (compte de résultat)	1 357	103	2 271	2 400	2 619	1 249	931
Préretraite progressive							
- Ministère (compta publique) *	545	602	1 160	2 232	2 788	2 826	2 640
- Unedic (compte de résultat)	-	nd	7	38	53	173	203
Allocation de remplacement pour l'emploi							
Unedic (compte de résultat)	-	-	-	22	3 181	6 275	7 794
Total Ministère	13 111	15 011	15 869	15 984	14 422	13 617	12 047
Total Unedic	1 357	103	2 279	2 459	5 854	7 697	8 928

(*) Crédits consommés (allocations et frais de gestion) y compris la contribution des entreprises et des salariés transitant par les fonds de concours

Source : DARES

Les analyses menées par la DARES à partir de simulations de modèles macro-économétriques⁹ montrent toutefois que l'effet sur le chômage est plus qu'incertain.

Les études réalisées conduisent à distinguer les effets économiques globaux des mesures de préretraites selon que l'on se situe à court terme ou à moyen terme.

- À court terme, les préretraites permettent une baisse du chômage parce qu'elles réduisent spontanément la population active. Ainsi, pour un stock de 110 000 préretraités, la baisse du nombre de chômeurs est quasiment équivalente au cours des deux premières années. L'impact sur le PIB et sur l'emploi marchand serait même positif, du fait d'une redistribution de pouvoir d'achat aux ménages, qui stimule la demande globale et partant, la croissance.
- À moyen terme, l'impact de ces dispositifs devient négatif. En effet, la baisse du chômage entraîne progressivement une hausse des salaires réels et des coûts de production qui dégrade la compétitivité, le niveau des profits et la rentabilité des entreprises. La production recule en conséquence ainsi que l'emploi. À l'horizon de 10 ans, l'effet sur le chômage des préretraites n'est plus que de 60 000, le PIB baisse de 0,5 %, l'emploi marchand se réduit de 67 000, le déficit public se creuse et atteint 24 milliards de francs en fin de période contre 4 milliards au début.

Encore convient-il de souligner que le type de modèles utilisés par la DARES pour ces évaluations tend à surestimer l'effet favorable à court terme des préretraites. En particulier, ces modèles n'intègrent pas les conséquences sur l'activité et l'emploi du financement de ces mesures. Or, celles-ci doivent être tôt ou tard financées, que ce soit par la baisse d'autres dépenses ou par une hausse des prélèvements. Si cette baisse des dépenses ou cette hausse des impôts est immédiate, elle vient annuler exactement l'effet positif sur l'activité et l'emploi. Si elle est différée, les conséquences sont tout aussi défavorables.

2.4 La concurrence accrue entre les dispositifs rend difficile tout effort de maîtrise du recours aux mesures d'âge

L'analyse des caractéristiques des bénéficiaires met clairement en évidence les effets de substitution entre les différents dispositifs. La logique industrielle sous-tend en effet le recours aux préretraites et ne s'est pas démentie avec la création des nouveaux dispositifs conventionnels de cessation

⁹ Voir 40 ans de politique de l'emploi, opus cit.

anticipée d'activité (ARPE et ACA). Le secteur des services qui représente les deux tiers environ des effectifs salariés affiliés à l'UNEDIC est a contrario sous représenté dans les trois dispositifs concernés : 25 % en ASFNE, 44,7 % en ARPE et 35,8 % en ACA.

Tableau 3 : Répartition des nouveaux bénéficiaires de préretraites par secteurs d'activité économique en 1997 (en %)

Secteurs	ASFNE	ARPE	PRP	ACA (*)	Salariés recensés par l'UNEDIC au 31/12/96
Agriculture	0,5	0,6	0,4	ND	0,1
Industrie	59,2	46,5	59,5	39,9	27,6
Construction	15,1	8,2	3,7	11,5	8,2
Services	25,2	44,7	36,4	35,8(**)	64,1

(*) Pour l'ACA, les données datent de mai 1999 et elles ne sont donc pas strictement comparables avec les autres qui datent de 1997.

(**) Commerces, réparation automobile, immobilier, intérim et transport et Télécom, santé et action sociale.

Source : DARES et UNEDIC pour l'ACA

On notera tout au plus que, si une proportion importante de petits et moyens établissements a recours à ces dispositifs de cessation anticipée d'activité, les grands établissements sont les grands utilisateurs du dispositif des ASFNE (29,5 %).

Tableau 4 : Répartition des nouveaux bénéficiaires de préretraites par taille d'entreprise en 1997 (en %)

Tailles d'entreprise	ASFNE	ARPE	PRP	ACA(*)	Salariés recensés par l'UNEDIC au 31/12/96
1 à 9 salariés	25,6	27,6	23,2	26,9	26,1
10 à 49 salariés	13,7	18,2	9,0	26,9	29
50 à 199 salariés	18,9	21,5	17,3	21,7	22,6
200 à 499 salariés	12,6	14,6	17,0	11,5	11,5
500 salariés et +	29,2	18,1	33,5	13,0	10,8

(*) Pour l'ACA, les données datent de mai 1999 et elles ne sont donc pas strictement comparables avec les autres qui datent de 1997.

Source : DARES et UNEDIC pour l'ACA.

Quant à la prépondérance des ouvriers, même si elle concerne davantage les ouvriers qualifiés que les manœuvres, leur départ en préretraite s'inscrit dans la tendance des entreprises du secteur industriel à supprimer certaines qualifications et à les remplacer par des techniciens et des cadres. Les bénéficiaires de ces trois dispositifs sont en majorité des hommes (78,5 % en ASFNE, 70,6 % en ARPE, mais seulement 59,9 % en ACA), des ouvriers (52,1 % en ASFNE, 39,9 % en ARPE et 37,7 % en ACA), provenant en majorité du secteur industriel (59,2 % en ASFNE, 46,5 % en ARPE, 39,9 % en ACA) alors que ce secteur économique ne constitue que 27,6 % des effectifs affiliés à l'UNEDIC.

Tableau 5 : Répartition des nouveaux bénéficiaires de préretraites par qualifications en 1997 (en %)

Qualification	ASFNE	ARPE	PRP	ACA(*)
Ouvriers non qualifiés	20,4	14,1	15,2	37,7(**)
Ouvriers qualifiés	31,7	25,8	24,3	
Employés	19,2	27,8	27,7	29,2
Techniciens, Maîtrise	20,5	23,5	23,0	22,3
Cadres, ingénieurs	8,2	8,8	9,8	10,8

(*) Pour l'ACA, les données datent de mai 1999 et elles ne sont donc pas strictement comparables avec les autres qui datent de 1997.

(**) Cette donnée concerne les ouvriers toutes qualifications confondues.

Source : DARES et UNEDIC pour l'ACA

3. Le faible succès du dispositif de préretraite progressive

Les dispositifs de préretraite totale se sont non seulement cannibalisés entre eux, mais ils ont également empêché le développement de la préretraite progressive (PRP). En 1998, 16 000 personnes ont eu accès à la PRP.

Pourtant, les PRP ont été conçues comme un outil de gestion de l'emploi et des compétences, destiné à faciliter la modernisation des entreprises. On estime en effet que deux tiers des conventions de PRP signées avec l'État comportent un volet offensif. Les entreprises s'en servent, d'une part, comme un outil de gestion de l'emploi et des compétences. Ainsi, dans l'industrie, secteur ayant fortement recours à ce dispositif, le départ d'ouvriers en PRP est compensé par l'embauche de techniciens¹⁰. La substitution de nouvelles qualifications à d'autres jugées obsolètes permet à l'entreprise d'anticiper l'évolution de nouvelles technologies ou de préparer leur introduction. D'autre part, elle constitue également un moyen de rajeunir la pyramide des âges dans les entreprises qui n'ont procédé qu'à très peu d'embauches au cours de ces dernières années, ce qui est sans doute le cas de nombreuses grandes entreprises qui sont les principales utilisatrices de ce dispositif.

Par ailleurs, les PRP élargissent les marges de manœuvre des entreprises en matière d'organisation du travail et de flexibilité du temps de travail grâce à l'introduction du temps partiel. Théoriquement, les plages horaires que l'employeur peut fixer à son salarié sont très souples (entre quelques heures et 80 % du temps plein initial). Cette flexibilité des horaires de travail permet à l'employeur de répondre à des variations de la demande et à la clientèle notamment dans les entreprises de services. Les préretraités à temps partiel exercent généralement à mi-temps. En principe, la durée de travail peut être fixée par convention à 40 ou 50 % du temps de travail antérieur (organisée sur une base mensuelle, hebdomadaire ou annuelle). Mais 60 % des conventions se réfèrent à des bases hebdomadaires et mensuelles contre 20 % pour les références annuelles. Cependant, quelle que soit la référence choisie, la réduction de l'horaire est généralement de 50 %. Le développement du temps partiel chez les salariés âgés de 55 ans et plus, et donc d'une forme de maintien en activité de la main d'œuvre âgée, a sans doute, été principalement tiré par la mise en place de cette mesure.

¹⁰ Selon la DARES, les grandes entreprises ont totalisé près de 33 % des entrées en PRP alors que leurs effectifs salariés représentent 11 % des salariés du champ UNEDIC. Les petites entreprises (moins de 10 salariés) ont quant à elles totalisé également 23 % des entrées en PRP, mais leur part dans l'emploi salarié total est de 26 % environ. **Par secteur**, l'industrie a représenté presque 60 % des entrées PRP (la part de l'emploi industriel au sens de l'UNEDIC n'est que 28 %), et 36 % pour les services (2/3 de l'emploi salarié total). **L'ouverture croissante** du dispositif aux services s'est traduite par des entrées plus massives d'employés dans le dispositif (28 % des entrées), les techniciens et agents de maîtrise représentent un adhérent sur cinq et les cadres, un sur dix.

Les préretraites progressives (PRP)

Mises en place par l'ordonnance du 16 janvier 1982, les préretraites progressives (ou contrats de solidarité préretraite progressive) ont été conçues comme une mesure de réduction du temps de travail ouverte aux salariés âgés de 55 ans et plus. En échange de la réduction du temps du travail, le bénéficiaire percevait une allocation égale à 30 % de son salaire brut antérieur en supplément de son salaire à temps partiel. L'employeur était tenu de procéder à des embauches compensatrices pour maintenir ses effectifs. Le financement de la mesure reposait sur l'UNEDIC (20 points) et sur l'État (10 points). À partir de 1984, la charge du financement du dispositif a été totalement transférée à l'État. Le dispositif n'a accueilli que quelques milliers de salariés.

En 1992, le dispositif a été élargi pour permettre aux entreprises de l'utiliser dans le cadre de plans sociaux accompagnés de licenciements économiques, sans condition de maintien des effectifs (PRP « défensive »).

Enfin, en 1997, deux autres modifications ont été apportées au dispositif : l'instauration d'une contribution financière à la charge des entreprises s'engageant dans des PRP « offensives » (avec réembauches) ; l'augmentation à 50 % de la proportion de réembauches de publics en difficulté.

Conditions d'accès :

Âge : 56 à 65 ans (initialement l'âge de début avait été fixé à 55 ans, cet âge fut par la suite relevé à 56 ans)

10 ans d'affiliation à la Sécurité sociale et un an d'ancienneté minimum dans l'entreprise

Allocation : 30 % du salaire brut antérieur jusqu'au plafond puis 25 % entre 1 et 2 plafonds

Malgré ces avantages, le dispositif a montré des signes d'essoufflement dès 1996.

Tableau 6 : Flux d'entrées en PRP et en ASFNE

Principales modifications de la PRP	Années	PRP	ASFNE
	1990	3 700	31 000
Plus d'obligation de maintien des effectifs ; bénéfice de l'abattement temps partiel	1992	4 500	45 800
	1993	10 000	56 000
	1994	22 000	49 300
	1995	26 800	23 200
	1996	24 000	21 000
Suppression de l'abattement, proratisation de la ristourne et création de la contribution entreprise.	1997	22 000	23 000
	1998	16 000	18 000

Source : DARES

Quatre facteurs permettent d'expliquer l'infléchissement des flux d'entrées dans le dispositif.

- les réformes ayant affecté le dispositif

Le dispositif a été l'objet de plusieurs modifications réglementaires qui peuvent expliquer les variations importantes des entrées. Ainsi, la croissance relativement rapide des années 1993-1995 tient d'une part à l'assouplissement lié à la disparition de l'obligation de maintien des effectifs dans le cadre de la signature de conventions. D'autre part, le dispositif a été rendu plus attractif pour les entreprises en raison de la création de la mesure d'exonération de charges sociales pour les salariés à temps partiel

(30 % de réduction sur les cotisations de Sécurité sociale, soit 9 points d'allégement environ). Les mesures prises en 1997 qui ont consisté en la suppression de l'abattement temps partiel pour les entreprises s'engageant dans des conventions de PRP, en la revalorisation de la ristourne dégressive sur les bas salaires et en la création d'une contribution financière pour toute signature de convention de PRP ont accru sensiblement le coût pour les entreprises.

- l'effet de cannibalisation des autres mesures

La baisse sensible des entrées dans le dispositif depuis 1996 tient sans doute à un effet de cannibalisation provoqué par la création des dispositifs conventionnels de cessation anticipée d'activité. Il est probable que l'ARPE créée en 1995 (52 000 bénéficiaires en 1996, 35 000 en 1997, 43 000 en 1998) et l'ACA (51 000 bénéficiaires en 1997 et 25 000 en 1998) ont modifié de façon sensible le comportement des entreprises en matière de gestion de la main d'œuvre âgée ; la préférence pour la préretraite totale a également pu être réactivée chez les salariés.

- le déficit de formation à partir de 40 ans

On note une baisse sensible des taux d'accès à la formation au delà de 40 ans (le taux diminuant de près de la moitié en passant de 11,4 % pour les 35-39 ans, à 6,4 % pour les 40-44 ans, pour être pratiquement inexistant au delà de 50 ans). Ce phénomène déjà sensible dans les années 70 semble s'être accentué dans les années 80, l'augmentation régulière du chômage provoquant des sorties massives de l'activité des salariés de plus de 50 ans. Dans une telle situation, le déficit de formation des salariés semble nourrir la préférence (celle des entreprises et sans doute la leur) pour des cessations totales d'activité.

- le revenu de remplacement

En principe, le salarié s'engageant dans une PRP à mi-temps bénéficie d'un revenu de remplacement égal à 50 % de son salaire brut antérieur auquel s'ajoute une allocation de l'État de 30 % de son salaire. Le taux de remplacement associé à son départ en PRP est de 80 % de son salaire brut et de 85 % de son salaire net. Comparativement au taux de remplacement associé à une allocation du FNE, la différence est modeste (de l'ordre de 10 points) au regard des coûts d'opportunités que le salarié parti en PRP doit supporter (voir : III Les incitations financières à la préretraite progressive).

4. Des entreprises confrontées massivement à moyen terme au vieillissement de leur pyramide des âges

Le vieillissement de la population active est d'ores et déjà sensible : l'âge médian de la population âgée de 18 à 64 ans, qui avait baissé de trois ans entre 1950 et 1980, est depuis cette date remonté de 2 ans pour atteindre plus de 39 ans aujourd'hui¹¹. Le vieillissement de la population active va s'accroître très brutalement dans les 7 années à venir : entre 2000 et 2006 le nombre de travailleurs âgés de plus de 55 ans va augmenter de près d'un million, alors que par la suite, malgré quelques fluctuations, il devrait rester relativement stable¹².

À court et moyen terme, ces évolutions démographiques pourraient inciter les entreprises confrontées au vieillissement de leur pyramide des âges à prolonger les stratégies actuelles de rajeunissement de la main d'œuvre par la mise en œuvre de politiques générales.

¹¹ O. Marchand et L. Salzberg, 1996, « La gestion des âges à la française, un handicap pour l'avenir ? », *Données Sociales*, Insee.

¹² Dans le cadre du scénario démographique central retenu dans les projections de l'Insee (taux de fécondité de 1,8 enfants par femme, prolongation tendancielle de l'espérance de vie, structure par âge issue du recensement de 1990, solde migratoire de + 50 000). Les comportements d'activité sont extrapolés sur la base d'une loi logistique. Les paramètres caractéristiques de celle-ci sont déterminés à partir d'une régression effectuée sur les comportements d'activité observés sur la période 1968-1995.

Certes, le vieillissement du personnel n'aurait pas que des effets négatifs aux yeux des directions d'entreprise¹³. Dans une enquête réalisée par le ministère du travail en 1992, un tiers des entreprises mettent ainsi en avant les avantages en termes de mémoire d'entreprise ou de maintien d'une main d'œuvre expérimentée, de transmission des savoirs (28 %). Mais près d'un tiers estiment aussi que le vieillissement du personnel conduirait à une augmentation des coûts salariaux et une sur cinq souligne la plus grande résistance au changement et la moindre acceptation des nouvelles technologies. Les préventions à l'encontre des salariés âgés demeurent fortes. Ainsi, plus de la moitié des entreprises hésitent ou refusent d'embaucher des chômeurs âgés (Huet, 1994). Cette réticence est même sensiblement plus marquée que pour les jeunes sans qualification ou les chômeurs de très longue durée, ce qui signale l'ampleur de la stigmatisation associée à l'âge. Même en cas de pénurie de main-d'œuvre, très peu d'entreprises envisagent de recruter ou de maintenir le personnel âgé, et ceci quels que soient la taille de l'établissement ou son secteur d'activité.

Les entreprises ont également été interrogées sur les solutions qu'elles envisagent pour faire face à un éventuel vieillissement de leur pyramide des âges par le haut. La réorganisation du travail ou le reclassement interne sont rarement retenus par les entreprises. Ces solutions de maintien dans l'emploi des travailleurs âgés viennent loin derrière les solutions fondées sur le départ des salariés, que ce soit via la retraite, la préretraite ou le chômage. Elles sont envisagées plus facilement par les grandes entreprises (25 %) que par les petites. La solution préférée est sans conteste la retraite, suivie de la préretraite, le licenciement étant beaucoup moins souvent envisagé, peut-être parce qu'il bénéficie d'un moindre consensus social.

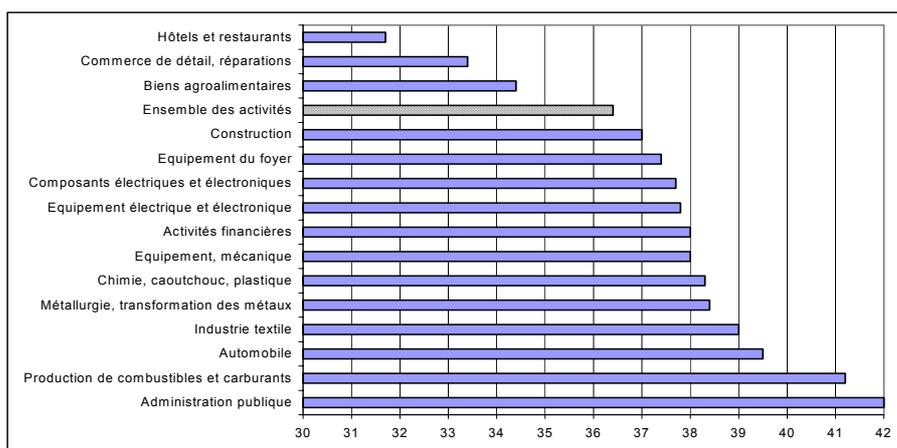
Très logiquement, le relèvement de l'âge de la retraite apparaît massivement comme peu ou pas souhaitable pour l'entreprise (80 %), et ceci quels que soient la taille et le secteur de l'entreprise ainsi que la part des 50 ans et plus dans les effectifs.

Les différents secteurs d'activité vont être affectés selon des calendriers et avec une ampleur différente par le vieillissement. On constate ainsi que les activités les plus anciennes ont une main d'œuvre plus âgée. L'âge moyen est ainsi de 42 ans dans l'administration, de 39,5 à 41,5 ans dans les industries liées aux transports mais de moins de 35 ans dans les services. Ces questions se posent d'ores et déjà de façon aiguë dans les secteurs où une frange importante des salariés appartient actuellement à la classe d'âge des 45-55 ans (industrie automobile, éducation, production d'énergie, construction navale et ferroviaire)¹⁴. Ces secteurs pourraient, dans les années à venir être très demandeurs de mesures de retraite anticipée afin d'améliorer leur productivité globale en rajeunissant leur pyramide des âges et d'augmenter leurs marges en diminuant leur masse salariale. Cette question se pose aussi pour des secteurs tels que les assurances, les banques et les télécommunications qui connaissent un vieillissement lié à l'arrêt d'embauche des jeunes après une forte extension de l'emploi dans les années 1970. Pour ces activités marquées actuellement par de très importantes restructurations (fusions acquisitions) et la recherche de gains de compétitivité (informatisation), il se pourrait ici encore que la sortie précoce d'activité des plus âgés soit recherchée par les dirigeants, bien que les directions des entreprises ne ressentent actuellement que peu les conséquences du vieillissement de leur main d'œuvre.

¹³ A.-M. Guillemard, 1994, « Attitudes et opinions des entreprises à l'égard des salariés âgés et du vieillissement de la main-d'œuvre », in L. Salzberg (réalisé sous la direction de), *Emploi et vieillissement*, Cahier Travail et Emploi, La documentation française, avril.

¹⁴ A.-F. Molinié, 1998, «Le renouvellement de la main-d'œuvre industrielle», *Économie et statistique*, n°316-317, pp.109-126.

Graphique 3 : Âge moyen par activité économique en 1995



Source : Sessi

5. Une clarification et une harmonisation plus que nécessaires des dispositifs de préretraite totale

Le recours aux cessations anticipées d'activité a rencontré et rencontre toujours un écho favorable dans la société. Le consensus social qui s'est forgé au cours de 20 dernières années semble toujours d'actualité comme en témoignent les initiatives récentes des partenaires sociaux lorsqu'ils ont décidé de créer l'ARPE et à sa suite l'ACA.

Mise en place pour répondre à un défi jugé à l'époque conjoncturel, la préretraite est devenue au fil du temps un instrument à part entière de la gestion des fins de carrière dans les entreprises. On a estimé que plus d'un million et demi de salariés âgés de 55 ans et plus en ont bénéficié depuis sa mise en œuvre.

Cette politique de départs anticipés a permis et permet encore de faire face aux restructurations économiques et d'aider les entreprises à la modernisation de leur appareil productif. Elle a également été un facteur non négligeable de la cohésion sociale en organisant une sortie « en douceur » des salariés âgés des entreprises. Un revenu de remplacement relativement élevé et un statut de préretraité sont préférés à une indemnité de chômage et un statut de chômeur.

Rapidement, il est cependant apparu que la voie des départs anticipés ne pouvait plus être systématiquement empruntée tant les coûts financiers et sociaux devenaient importants. Les contraintes démographiques qui pèsent sur l'économie ont à leur façon contribué à la prise de conscience que l'exclusion précoce des salariés âgés n'était plus une solution envisageable.

Au début des années 90, la volonté des pouvoirs publics de parvenir à maîtriser les flux de départs anticipés a eu des résultats tangibles. Certes des améliorations même légères de la conjoncture économique ont sans doute porté cet objectif, mais le système d'adhésion proposé aux entreprises qui licenciaient des salariés âgés semblait constituer un garde fou contre les abus toujours possibles. Celui-ci a ainsi permis de limiter le recours aux mesures d'âge. Tout autant que cette politique de contrôle administratif, via la signature de conventions avec l'État, la mise en œuvre d'une politique « active » (les préretraites progressives) a constitué une tentative de maintien partiel des salariés âgés dans l'emploi.

Cependant, l'instauration de nouveaux dispositifs de cessation totale d'activité a conduit de nombreuses entreprises à (re)nouer avec des pratiques d'exclusion que l'on pensait avoir limitées. La culture de la préretraite totale pourrait ainsi avoir été « réactivée ». Dans l'état actuel des choses, le

thème mobilisateur des années quatre-vingt-dix, « *Inverser la tendance des départs anticipés* », pourrait avoir vécu si l'appel d'air créé par la multiplication des dispositifs se confirmait.

Pour autant, l'irréversibilité d'une situation quelle qu'elle soit n'est jamais une donnée objective. Peut être conviendrait-il d'abord, si l'on souhaite favoriser l'exercice d'une activité professionnelle la plus longue possible, d'entamer une clarification et une harmonisation plus que nécessaires des dispositifs de préretraites totales. Leur multiplication conduit en effet à renforcer la préférence collective pour les départs anticipés. Cette clarification est également nécessaire car l'existence de plusieurs dispositifs aux modalités différentes se traduit par des inégalités individuelles de situations, notamment au regard des avantages financiers consentis par les dispositifs. C'est également en développant une politique préventive destinée aux salariés entrant dans la « seconde carrière » que l'on pourrait restreindre le recours aux mesures d'âge.

Dispositif	Conditions d'éligibilité	Taux de remplacement	Protection sociale	Financement de l'allocation
ASFNE (1963)	Plan social Salarié du privé ayant 10 ans d'ancienneté Âge : 57 ans (sur dérogation à 56 ans)	65 % du salaire brut jusqu'au plafond ; puis 50 % entre 1 et 2 plafonds Minimum : 165,51 F/jour Taux de cotisation sur l'allocation de 8,4 % Fin de versement à la liquidation de la retraite, à 65 ans au plus tard	Validation de la retraite (base + complémentaire) – Financement État	Entreprises : 22-25 % État : le complément UNEDIC : 11-13 %
PRP (1992)	Plan social Âge : 55 ans + Salarié du privé ayant 10 ans d'ancienneté Embauches si plan social à froid (pyramide des âges)	30 % du salaire brut jusqu'au plafond ; puis 25 % entre 1 et 2 plafonds : Minimum : 82,76 F/jour Taux de cotisation sur l'allocation de 8,4 % Fin de versement à la liquidation de la retraite, à 65 ans au plus tard	Validation de la retraite complémentaire sur la partie de l'allocation versée – Financement État L'activité à temps partiel permet la validation des trimestres à l'assurance vieillesse de base	Entreprises : 8 % en moyenne de participation État : le complément État UNEDIC : 2 %
ARPE (1995)	160 trimestres validés à l'assurance vieillesse 58 ans (nés en 1941 ou avant) 56 ans / 57 ans (début de carrière à 15 ans ou 16 ans) 55 ans si 172 trimestres de cotis. retraite Adhésion volontaire du salarié Remplacement obligatoire dans un délai de 3-6 mois en CDI	65 % du salaire brut (12 derniers mois) Minimum : 165,51 F/jour Taux de cotisation sur l'allocation de 8,4 % Fin de versement : 60 ans	Pas de validation à la retraite de base puisque déjà 160 trimestres Validation de la retraite complémentaire – Financement fonds paritaire UNEDIC	UNEDIC : fonds paritaire
ACA (1997)	Pas d'âge minimal Chômeur en AUD 160 trimestres validés à l'assurance vieillesse	AUD à taux plein Taux de cotisation sur l'allocation de 10,6 % (dont 3 % pour retraite complémentaire) Fin de versement : 60 ans	Validation de la retraite de base comme les périodes AUD- Financement État Validation de la retraite complémentaire- Financement UNEDIC avec précompte d'une cotisation spéciale sur l'allocation de 3 %	UNEDIC : régime d'assurance chômage Entreprises : Contribution Delalande

II. Les dispositifs de départ anticipé dans le secteur public

Certaines règles de liquidation des pensions de retraite du code des pensions civiles et militaires (CPCM) conduisent à un départ précoce dans la fonction publique, ainsi que le soulignait le rapport Charpin. Si l'ouverture du droit à pension intervient dans le cas général à 60 ans, un droit à jouissance anticipée ou immédiate est, en effet, ouvert à certains agents (agents classés en catégorie active, catégories qui peuvent obtenir des bonifications d'annuités¹⁵ ; mères d'au moins trois enfants et épouses dont le conjoint est atteint d'une infirmité ou d'une maladie incurable le plaçant dans l'incapacité de travailler).

Par ailleurs, la notion de limite d'âge, spécifique au régime des fonctionnaires, interdit, en général, un maintien en activité au-delà de 65 ans.

En conséquence, 45,2 % des pensions ont été concédées en 1997 à des fonctionnaires civils de moins de 60 ans. En 1997, l'âge moyen de départ à la retraite des fonctionnaires de l'État s'établissait à 58 ans et 4 mois.

À ce dispositif en matière de retraite s'ajoutent deux dispositifs de cessation anticipée d'activité ouverts à l'ensemble des agents publics de l'État : la cessation progressive d'activité (CPA) et le congé de fin d'activité (CFA). Ils se présentent d'abord comme des « droits » ouverts aux agents, dans la limite des nécessités du service, tout en poursuivant un objectif d'amélioration de la situation de l'emploi. C'est le cas du CFA qui a pour objet de favoriser le dégageant d'emplois budgétaires dans les trois fonctions publiques, principalement au bénéfice des jeunes. Les recrutements permettant d'assurer le remplacement des bénéficiaires du CFA s'effectuent nombre pour nombre sur la base des équivalents temps plein correspondant au nombre d'emplois budgétaires dégagés.

1. Deux dispositifs de cessation anticipée d'activité¹⁶

1.1 Des mesures pour l'emploi, des droits nouveaux pour les agents

La CPA

En 1982, parallèlement aux réformes en cours dans le secteur privé, les modalités d'une éventuelle réforme du régime de retraite des fonctionnaires ont été envisagées. Une telle réforme devait avoir un double objectif :

- avoir un effet sur l'emploi, dans la logique des contrats de solidarité ;
- constituer un avantage pour les intéressés.

La loi d'orientation n° 82-3 du 6 janvier 1982 autorisait ainsi le gouvernement à prendre par ordonnance des mesures tendant à « modifier, pour permettre le dégageant d'emplois, les dispositions relatives aux pensions, aux retraites et à la cessation de l'activité des agents de l'État et de ceux des autres personnes morales de droit public ; à mettre en place, en tant que de besoin, des dispositions dérogatoires à titre temporaire ». « La volonté des pouvoirs publics [était] de dégager en 1982 et 1983 des emplois à travers des mesures propres à augmenter le volume annuel des départs à la retraite ».

¹⁵ L'article L. 24, I, 1° du CPCM dispose que les agents ayant « accompli au moins quinze ans de services actifs ou de la catégorie B » ont droit à jouissance de leur pension dès l'âge de 55 ans. « Sont rangés dans la catégorie B les emplois présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles. La nomenclature en est établie par décrets en Conseil d'État ».

¹⁶ Voir tableaux fin de II.

Les mesures coercitives de réduction des limites d'âge ou de plafonnement de la durée d'activité, outre qu'elles s'écartaient de celles prises pour le régime général, étaient rejetées au motif qu'elles auraient été mal perçues par les fonctionnaires. Dès lors, des mesures incitatives ont été préférées.

En l'absence de réforme du régime de retraite des fonctionnaires et face à la création des préretraites progressives dans le secteur privé, l'ordonnance n° 82-297 du 31 mars 1982 a mis en place la cessation progressive d'activité au profit des agents de l'État.

Ce dispositif, qui permet aux agents de travailler à mi-temps à partir de 55 ans en percevant un revenu légèrement supérieur au montant de leur future pension de retraite, poursuivait ainsi un triple objectif :

- attribuer aux fonctionnaires, qui bénéficiaient déjà de la retraite à 60 ans, un avantage en matière de retraite ;

- « permettre aux plus anciens de cesser leur activité en leur assurant un revenu de remplacement et offrir les postes libérés au marché de l'emploi » ;

- « répondre à l'aspiration de nombreux agents de l'État qui ne souhaitent pas passer brutalement de la situation de pleine activité à la cessation complète »¹⁷.

Ce dispositif était complété à titre transitoire par les cessations anticipées d'activité, qui permettaient une cessation totale d'activité. Celles-ci sont restées en vigueur jusqu'au 1er juin 1984 (loi n° 84-7 du 3 janvier 1984). Ces dispositifs existent encore pour des publics particuliers (par exemple, établissements en restructuration du ministère de la défense : loi n° 92-1476 du 31 décembre 1992). La CPA a, elle, été pérennisée par la loi n° 93-121 du 27 janvier 1993.

Le CFA

Le congé de fin d'activité permet, quant à lui, une cessation complète d'activité et la perception d'un revenu équivalent à la pension de retraite future de l'agent. Initialement ouvert à partir de 58 ans, sous réserve d'une durée de cotisation aux régimes d'assurance vieillesse permettant d'accéder au taux plein, ce dispositif, transposition de l'ARPE dans la fonction publique, a été étendu aux agents âgés de 56 ans et plus, ayant cotisé au moins 40 ans.

Il résulte du « protocole de départ anticipé pour l'emploi des jeunes dans la fonction publique », signé par le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation et six organisations syndicales le 16 juillet 1996. Il a été mis en place par la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 et élargi par la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998. L'accord salarial du 10 février 1998 prévoit que le dispositif applicable au-delà du 31 décembre 1999 sera examiné en concertation avec les partenaires sociaux. L'objectif d'emploi est donc très clairement prioritaire dans cette mesure.

Cependant, alors que, dans le secteur privé, l'objectif de restructuration est essentiel et justifie des dispositifs à vocation « collective », dans la fonction publique, cet aspect n'est que marginal, et le CFA, comme la CPA, sont essentiellement des droits ouverts aux agents, dont l'effet emploi n'est que la résultante de leurs choix individuels, et qui peuvent parfois créer des difficultés en termes d'organisation des services ou de redéploiement des effectifs.

¹⁷ Rapport de présentation de l'ordonnance n°82-297 du 31 mars 1982.

1.2 La CPA une disposition peu favorable en matière d'acquisition de droits à pension

La CPA

La cessation progressive d'activité est une modalité de temps partiel, et produit donc sur l'acquisition de droits à pension des effets identiques à ceux d'un temps partiel. Ainsi les années en CPA permettent d'acquérir un montant de pension de 1 % du traitement brut indiciaire par an pour les agents titulaires (au lieu de 2 % à temps plein). Dès lors que les agents réunissent les conditions pour accéder à une pension de retraite à jouissance immédiate (âge de 60 ans et condition de quinze ans de services effectifs en général), il est mis fin à leur cessation progressive d'activité. Ainsi, les agents peuvent être mis d'office à la retraite alors même qu'ils n'ont pas atteint la limite d'âge de leur corps et n'ont pas une durée de cotisation leur permettant d'obtenir une pension à taux plein.

Le CFA

Le revenu des agents en CFA est un revenu de remplacement, sur lequel aucune cotisation n'est prélevée au titre des régimes de base d'assurance vieillesse, pour les non-titulaires et du régime de la fonction publique pour les titulaires. En revanche, pour les non-titulaires, des versements de cotisations sont effectués au profit des régimes complémentaires sur la base du revenu de remplacement, et des droits à pension correspondants continuent à être acquis. Il convient cependant de noter que les conditions d'ouverture du CFA impliquent que ses bénéficiaires aient une durée de cotisation leur permettant d'accéder à une pension de retraite à taux plein. Dès lors qu'ils remplissent les conditions d'accès à une pension de retraite à jouissance immédiate, il est mis fin à leur congé de fin d'activité.

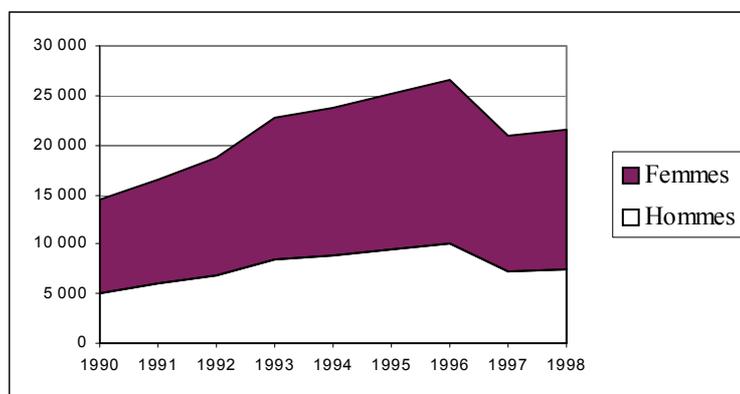
Ces deux dispositifs, contribuent en fait à avancer l'âge de cessation totale (CFA) ou partielle (CPA) d'activité. La CPA, même si elle permet un départ progressif à la retraite, ne constitue pas pour autant un réel moyen d'étalement de ce dernier en fonction des préférences individuelles. Dans la mesure où la limite d'âge n'est pas modifiée, elle n'est ouverte qu'aux agents qui peuvent prétendre au taux plein à 60 ans.

2. La montée en charge de la cessation progressive d'activité et la concurrence du congé de fin d'activité

2.1. Entre 1982 et 1996, la CPA monte en charge

Le nombre d'agents titulaires civils en cessation progressive d'activité est passé de 1 300 en 1982 à 10 000 en 1986, puis à 26 000 en 1996. Mais la création du congé de fin d'activité, à partir de 1997, et l'arrivée aux âges d'entrée en CPA des classes creuses, formées des agents nés pendant la deuxième guerre mondiale, entraînent une chute brutale des effectifs, ramenés à 20 000 en 1997, contre 26 000 en 1996. En 1997, les femmes représentaient 65 % environ des effectifs en CPA, contre 90 % pour le temps partiel dans la tranche d'âge 50 ans et plus.

Graphique 4 : Évolution du nombre de bénéficiaires du régime de la cessation progressive d'activité (au 31 décembre).



Source : DGAFP, système de paie de la comptabilité publique

73 % des agents en CPA en 1997 appartenaient à l'enseignement scolaire alors que seuls 60 % des titulaires civils de l'État de 55 ans et plus relevaient de ce ministère. Cette sur-représentation n'est pas liée à la forte féminisation de ce secteur mais à un plus fort taux de recours des hommes. La CPA est donc sur-représentée dans l'enseignement scolaire par rapport à la part de ce ministère dans les effectifs de l'État, et ce même en tenant compte du nombre important de femmes parmi ses agents, catégorie proportionnellement plus nombreuse parmi les bénéficiaires de la CPA. La CPA obéit donc à des motivations spécifiques, ce que confirme l'absence de relation avec les effectifs à temps partiel, sous-représentés dans l'enseignement scolaire.

Tableau 7 : Les effectifs d'agents titulaires de l'État (Stocks au 31 décembre 1997)

Ministères	effectifs titulaires 55-59 ans			Effectifs titulaires 50 ans et plus			effectifs titulaires 50 ans et plus à temps partiel hors CPA			effectifs titulaires en CPA		
	H	F	T	H	F	T	H	F	T	H	F	T
Économie et finances	5103 8,7 %	8656 12,8 %	13759 10,9 %	18776 9,4 %	27220 11,7 %	45996 10,6 %	259 13,5 %	5029 24,9 %	5288 24,0 %	312 4,6 %	2132 15,8 %	2444 12,0 %
Enseignement scolaire	32359 55,0 %	43130 63,9 %	75489 59,8 %	95853 48,1 %	154988 66,4 %	250841 58,0 %	1236 52,8 %	10956 46,1 %	12192 46,6 %	5573 81,4 %	9276 68,7 %	14849 73,0 %
Enseignement supérieur	9048 15,4 %	5787 8,6 %	14835 11,7 %	26365 13,2 %	17618 7,6 %	43983 10,2 %	106 4,1 %	1273 5,6 %	1379 5,5 %	316 4,6 %	594 4,4 %	910 4,5 %
Intérieur	1519 2,6 %	1926 2,9 %	3445 2,7 %	19392 9,7 %	6321 2,7 %	25713 5,9 %	47 2,5 %	618 3,6 %	665 3,5 %	86 1,3 %	316 2,3 %	402 2,0 %
Total ministères civils	58862 100 %	67486 100 %	126348 100 %	199140 100 %	233376 100 %	432516 100 %	2405 100 %	22999 100 %	25404 100 %	6846 100 %	13508 100 %	20354 100 %

Source: DGAFP, bureau des statistiques, études et évaluations

Tableau 8 : Les taux de recours au temps partiel et à la CPA pour les agents titulaires de l'État

Ministères	% de titulaires âgés de 50 ans et plus à temps partiel hors CPA au 31 décembre 1997 (taux de recours)			% de CPA par rapport aux titulaires âgés de 55 à 59 ans qui ne sont pas à temps partiel au 31 décembre 1996 (taux de recours)			% de CPA par rapport aux titulaires âgés de 55 à 59 ans qui ne sont pas à temps partiel au 31 décembre 1997 (taux de recours)		
	H	F	T	H	F	T	H	F	T
Économie et finances	1,38	18,48	11,50	8,9	33,6	23,8	6,2	28,4	19,6
Enseignement scolaire	1,29	7,07	4,86	23,0	27,9	25,7	17,4	22,8	20,4
Enseignement supérieur	0,40	7,23	3,14	4,2	13,7	7,7	3,5	10,9	6,3
Intérieur	0,24	9,78	2,59	7,7	23,1	16,2	5,8	17,8	12,3
Total ministères civils	1,21	9,85	5,87	15,8	26,4	21,2	11,8	21,6	16,8

Source: DGAFP, bureau des statistiques, études et évaluations

2.2 À partir de 1997, date de sa création, le CFA concurrence la CPA

Les conditions d'ouverture du CFA en 1997, avant même son élargissement par la suite, permettaient en effet aux agents pouvant bénéficier de la CPA, totalisant 37,5 trimestres de cotisation à un régime de base d'assurance vieillesse et âgés de 58 ans au moins de choisir une cessation totale d'activité en percevant jusqu'à leur mise en retraite un revenu net légèrement inférieur à celui perçu en CPA, dans la majorité des situations (voir : III. Les incitations financières actuelles à la préretraite progressive).

En 1997, environ 12 000 agents, toutes catégories confondues (dont 10 000 titulaires), sont partis en congé de fin d'activité. Selon les informations recueillies par la direction générale de l'administration et de la fonction publique, 56 % de ces agents étaient auparavant en cessation progressive d'activité.

Tableau 9 : Les agents titulaires de l'État en CFA (1997-1999)

Titulaires en CFA	mars			juin			septembre			décembre		
	H	F	T	H	F	T	H	F	T	H	F	T
1997	1043	1057	2100	1475	1629	3104	4838	4467	9305	5117	4944	10061
1998	4801	4847	9648	4387	4631	9018	6095	6337	12432	5816	6301	12117
<i>Progression 1998/1997 en %</i>	360	359	359	197	184	191	26	42	34	14	27	20
1999	5383	6112	11495	4724	5727	10451	nc	nc	nc	nc	nc	nc
<i>Progression 1999/1998 en %</i>	12	26	19	8	24	16	nc	nc	nc	nc	nc	nc

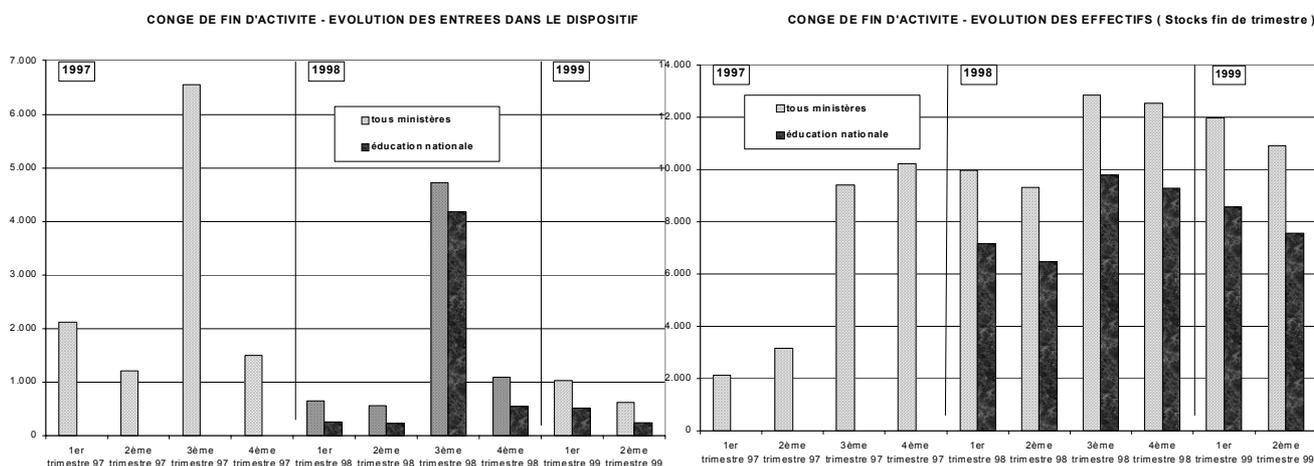
Source: Direction de la comptabilité publique

À périodes identiques, l'évolution des stocks d'agents en CFA est en progression constante depuis son origine (3 104 fin juin 1997, 9 018 fin juin 1998 et 10 451 fin juin 1999) même si l'évolution infra-annuelle est plus heurtée en raison des mouvements générés par les agents de l'éducation nationale.

Le poids important de l'éducation nationale (75 % du stock déterminé fin 1998 à partir des fichiers paie) dans le dispositif de CFA et l'obligation pour les enseignants de ne partir en CFA que l'année scolaire achevée est à l'origine du nombre important de nouvelles entrées dans le dispositif constaté durant le 3^{ème} trimestre (environ les deux tiers des entrées de l'année). De façon plus précise, on constate que les enseignants débutent, pour la plupart d'entre eux, leur période de CFA à partir du 1^{er} septembre, à l'issue de leur période de congés.

Pour l'année 1999, le nombre d'entrées en CFA est relativement important, laissant présager une augmentation rapide du stock fin 1999 à la suite de l'élargissement, en 1999, de la population éligible au CFA aux agents de 56 ans ayant cotisé 40 ans (1652 nouveaux agents entre janvier et juin 1999 contre 1205 entre janvier et juin 1998, +37 %). Il convient cependant d'attendre les résultats relatifs au troisième trimestre pour en avoir la certitude.

Graphique 5 : les agents titulaires de l'État en CFA (1997-1999)



Les statistiques utilisées pour réaliser les graphiques ci-dessus sont établies à partir des fichiers de paie. L'échantillon étudié représente donc 84 % de la population totale estimée des départs en CFA (97 % hors La Poste, qui prend en charge directement les coûts induits par le CFA).

Source : Direction du Budget

Le profil des agents recourant au CFA ne semble pas très éloigné de celui des bénéficiaires de la CPA. En 1997, 58 % des départs en CFA concernaient des agents du ministère de l'Éducation nationale. Cette proportion a atteint 66 % en 1998.

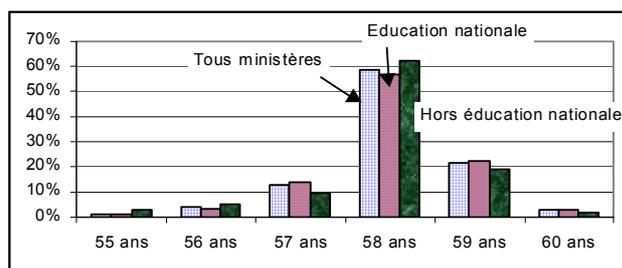
En 1998, les agents entrés dans le dispositif du congé de fin d'activité étaient âgés, pour plus de 82 % d'entre eux, de 58 ans ou plus avec une fréquence plus importante pour l'âge de 58 ans, qui était, en 1998, si l'on ne disposait pas de 43 ans de durée d'assurance tous régimes, l'âge minimal auquel on pouvait prétendre au CFA.

Tableau 10 : La répartition par âge des flux en CFA en 1998

	55 ans	56 ans	57 ans	58 ans	59 ans	60 ans	TOTAL
Tous ministères	1,4 %	3,7 %	12,7 %	58,1 %	21,5 %	2,6 %	100,0 %
Éducation nationale	0,9 %	3,3 %	13,8 %	56,7 %	22,5 %	2,8 %	100,0 %
Hors Éducation nationale	2,8 %	5,1 %	9,3 %	62,2 %	18,8 %	1,9 %	100,0 %

Source : Direction du Budget

Graphique 6 : La répartition par âge des flux d'entrées en CFA en 1998



Source : Direction du Budget

Sur les deux premiers trimestres 1999, il apparaît que l'élargissement de la population potentielle du CFA aux agents âgés d'au moins 56 ans, dès lors qu'ils disposent d'une durée de cotisation minimale tous régimes de retraite confondus de 40 ans, a généré une distribution plus étale. Ainsi, de janvier à juin 1998, hors éducation nationale, les agents âgés de 58 ans et plus représentaient plus de 86 % des départs de la période. Ils ne représentent plus que 56 % pour la même période de l'année en 1999.

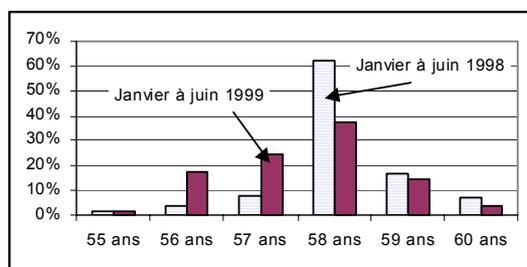
Tableau 11 : La répartition par âge des flux d'entrées* en CFA en 1998 et 1999 (de janvier à juin)

	55 ans	56 ans	57 ans	58 ans	59 ans	60 ans	TOTAL
Janvier à juin 1998	1,7 %	4,0 %	8,0 %	62,3 %	16,9 %	7,1 %	100,0 %
Janvier à juin 1999	1,8 %	17,5 %	24,4 %	37,8 %	14,6 %	4,0 %	100,0 %

* Hors Éducation nationale

Source : Direction du Budget

Graphique 7 : La répartition par âge des flux d'entrée* en CFA en 1998 et 1999 (de janvier à juin)



* Hors Éducation nationale

Source : Direction du Budget

Ces données tendent à montrer que l'aspiration majeure, en l'absence d'incitation financière suffisante (voir : III. Les incitations financières à la préretraite progressive), va à la cessation totale d'activité dès que possible, plutôt qu'à la recherche d'une transition progressive vers la retraite, ce que confirment d'ailleurs les revendications des personnels de l'éducation nationale qui mettent l'accent sur la lassitude des enseignants en fin de carrière. Dès qu'ils le peuvent, beaucoup de ceux qui étaient entrés dans le dispositif CPA demandent à bénéficier du CFA.

En régime de croisière, un équilibre à terme entre cessation partielle et cessation totale d'activité semble pouvoir se réaliser lorsque les transferts vers le nouveau dispositif du CFA seront clos, les agents remplissant les conditions d'accès à ce dernier ayant exercé leur droit d'option. La croissance des effectifs en CPA au premier semestre 1999 va dans ce sens, mais elle doit être confirmée par les statistiques du second semestre.

3. La recherche d'une articulation entre les dispositifs de départ anticipé et le système de retraite

3.1 Une évolution nécessaire

Instaurés d'abord avec un objectif de politique de l'emploi, les dispositifs de « préretraite » de la fonction publique permettent à certains agents de cesser leur activité de manière anticipée mais ils ne peuvent jouer, en fonction des préférences individuelles, un rôle général de transition progressive vers la retraite, à tout le moins dans leur configuration actuelle.

De fait, deux points doivent être soulignés au regard du développement de ces deux dispositifs.

Tout d'abord, après une progression rapide, le nombre de bénéficiaires de la CPA s'est brutalement infléchi lors de la création du CFA du fait de transferts vers celui-ci, indice le plus clair d'une aspiration à la cessation totale d'activité. À cet égard, la reprise des entrées dans le dispositif qui commence à se faire jour doit être imputée à la dissipation des effets d'annonce de l'extension du champ du CFA aux agents âgés d'au moins 56 ans.

Ensuite, l'articulation de la CPA avec la constitution de la pension de retraite future est particulièrement défavorable pour les agents.

Par ailleurs, la modification du contexte démographique du marché du travail transforme les objectifs de gestion des cessations d'activité.

3.2 Organiser une transition vers la retraite

Dans l'hypothèse d'un maintien des dispositifs actuels de cessation anticipée d'activité, leur nécessaire évolution devrait passer par une articulation entre la CPA et le CFA permettant aux deux dispositifs de se succéder dans le temps afin d'assurer une transition progressive vers la cessation totale d'activité.

Si l'on souhaite assurer une transition plus progressive entre l'activité et la retraite, il faut introduire plus de souplesse dans les mécanismes de liquidation des retraites et permettre notamment un cumul partiel de la pension et d'un traitement d'activité sur lequel les agents pourraient continuer à cotiser pour acquérir des droits à pension (voir : IV. La cessation d'activité et les règles de calcul des régimes de retraite).

CPA		
	titulaires	non-titulaires
textes législatifs	ordonnance n° 82-297 du 31 mars 1982, loi n° 93-121 du 27 janvier 1993, loi n° 94-628 du 25 juillet 1994	loi n° 94-628 du 25 juillet 1994
Irréversibilité de la décision	accès subordonné à une demande de l'agent et à une décision d'acceptation de l'autorité administrative décision irréversible	id.
Remplacement	non obligatoire	id.
Possibilité de cumul d'activités	non	id.
Ouverture du droit à CPA		
durée de cotisation tous régimes	sans objet	id.
condition de service public	25 ans	id.
âge d'ouverture	55 ans	id.
revenus et cotisations maladie		
Revenus	traitement: 50 % du temps plein, primes comprises indemnité: 30 % du traitement indiciaire à temps plein, NBI comprise	id.
Contribution de solidarité	1 % sur le traitement; 0 % sur l'indemnité	id.
CSG + RDS	7,50 % + 0,5 % sur 95 % du traitement ; 6,20 % + 0,5 % sur 95 % de l'indemnité	id.
Cotisations sociales salariales maladie	0 % sur le traitement brut hors primes ; 0,95 % sur l'indemnité	0,75 % sur le traitement ; 1,70 % sur l'indemnité
Cotisations sociales patronales maladie	9,70 % sur le traitement brut hors primes ; 0 % sur l'indemnité	12,80 % sur le traitement ; 0 % sur l'indemnité
droits à pension		
Cotisations vieillesse régimes de base	7,85 % sur le traitement brut hors primes ; 0 % sur l'indemnité	6,55 % à la charge de l'agent sur le traitement plafonné + 8,20 % à la charge de l'employeur sur le traitement plafonné + 1,60 % à la charge de l'employeur sur le traitement déplafonné ; 0 % sur l'indemnité
Cotisations vieillesse IRCANTEC	sans objet	2,25 % sur le traitement plafonné à la charge de l'agent + 5,95 % jusqu'à 8 fois le plafond SS à la charge de l'agent + 3,38 % sur le traitement plafonné à la charge de l'employeur + 11,55 % jusqu'à 8 fois le plafond SS à la charge de l'employeur ; 0 % sur l'indemnité
Acquisition de droits à pension	règles applicables au temps partiel dans le code des pensions civiles et militaires : - prise en compte des périodes en CPA pour la totalité de leur durée dans la constitution du droit à pension ; - prise en compte en fonction de la quotité de temps partiel (50 %) pour la liquidation de la pension ; - émoluments de base calculés sur le traitement à temps complet, lorsque la carrière s'achève par une période de temps partiel (notamment CPA).	règles applicables au temps partiel dans le régime général
fin de la CPA	droit à retraite à jouissance immédiate	id.

CFA						
titulaires				non-titulaires		
textes législatifs	loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996, loi n° 97-1269 du 30 décembre 1997, loi n°98-1266 du 30 décembre 1998				id.	
Irréversibilité de la décision	accès subordonné à une demande de l'agent et à une décision d'acceptation de l'autorité administrative décision irréversible				id.	
Remplacement	obligatoire en principe en termes d'emplois budgétaires				id.	
Possibilité de cumul d'activités	non				id.	
Ouverture du droit au CFA						
durée de cotisation tous régimes	37,5 ans	sans objet	43 ans	40 ans	43 ans	40 ans
condition de service public	25 ans	40 ans	15 ans	15 ans	15 ans	15 ans
âge d'ouverture	58 ans	sans objet	sans objet	56 ans	sans objet	56 ans
revenus et cotisations maladie						
Revenus	75 % du traitement brut des 6 derniers mois				70 % du salaire brut des 12 derniers mois	
Contribution de solidarité	0 %				id.	
CSG + RDS	6,20 % + 0,5 % sur 95 % du revenu				id.	
Cotisations salariales maladie sociales	0,95 %				1,70 %	
Cotisations patronales maladie sociales	0 %				id.	
droits à pension						
Cotisations vieillesse régimes de base	0 %				id.	
Cotisations vieillesse IRCANTEC	sans objet				2,25 % sur le revenu de remplacement plafonné à la charge de l'agent + 5,95 % jusqu'à 8 fois le plafond SS à la charge de l'agent + 3,38 % sur le revenu de remplacement plafonné à la charge de l'employeur + 11,55 % jusqu'à 8 fois le plafond SS à la charge de l'employeur	
Acquisition de droits à pension	non				uniquement au titre des régimes complémentaires, sur la base du revenu de remplacement	
fin du CFA	droit à retraite à jouissance immédiate				id.	

III. Les incitations financières actuelles à la préretraite progressive

Dans chacun des dispositifs de préretraite du secteur privé et du secteur public, il est prévu qu'une allocation soit versée au salarié pour compenser en partie la perte de rémunération consécutive à la cessation partielle ou totale de son activité professionnelle. Tous les dispositifs garantissent ainsi un revenu relativement important aux salariés qui en bénéficient.

Les conséquences financières pour le salarié sont cependant assez différentes selon le système de préretraite envisagé. Elles dépendent évidemment des caractéristiques propres à chacun des dispositifs de préretraite, mais également de la situation personnelle de chaque individu. Comparer globalement l'attrait respectif de l'un ou l'autre des dispositifs est donc extrêmement compliqué, voire impossible. Une comparaison partielle peut néanmoins être envisagée sur la base de cas type, c'est-à-dire, par l'étude pour un individu représentatif, des différents niveaux de ressources financières dans chacun des systèmes de préretraite.

Les dispositifs de préretraite concernent des publics relativement différents (en imposant des conditions d'âge ou un nombre minimal de trimestres validés à l'assurance vieillesse). Pour permettre une comparaison des différents dispositifs, il faut que l'individu puisse bénéficier des différents systèmes. C'est le cas pour un salarié, à plein temps, âgé de 58 ans lors de son départ en préretraite, ayant cotisé 160 trimestres à l'assurance vieillesse et dont le départ à la retraite se fera par conséquent à 60 ans. La durée de sa préretraite sera donc de 2 ans. C'est ce cas type qui sera retenu dans la suite.

Pour chaque dispositif, il est prévu pour le préretraité une allocation brute¹⁸. Cela permet d'afficher un taux de remplacement brut (rapport entre les revenus brut du préretraité et son ancien salaire brut). Mais ce taux de remplacement n'est pas celui qu'il faut utiliser pour comparer les différents systèmes. Ce qui compte, c'est ce que le préretraité perçoit effectivement en comparaison de ce qu'il aurait perçu, durant les deux années qui le séparent de la retraite, s'il avait continué à exercer une activité professionnelle à plein temps. Les graphiques qui suivent donnent le taux de remplacement net (rapport entre le revenu annuel moyen¹⁹ net de prélèvements sociaux du préretraité et celui de l'année qui précède cette préretraite) et les coûts pour les acteurs économiques (entreprise, salarié et administrations publiques) des différents dispositifs de préretraite. Ils ne prennent en compte ni la perte ou le gain d'éventuelles primes de retraite ou de licenciement, dont le calcul est complexe, dépendant entre autres de l'ancienneté du salarié et des différentes dispositions contractuelles y afférentes, ni les gains d'impôt sur le revenu qui atténuent encore la perte de revenu disponible. Ils ne prennent également pas en compte les éventuelles embauches plus ou moins obligatoires selon le dispositif²⁰.

1. La préretraite progressive moins attractive, pour un salarié du privé, que la préretraite totale²¹

Pour les différents dispositifs, des allocations minimales sont prévues. Pour des niveaux de salaires relativement faibles (peu de travailleurs âgés sont concernés), le taux de remplacement net est par conséquent parfois très élevé (jusqu'à 95 % pour les personnes en préretraite progressive).

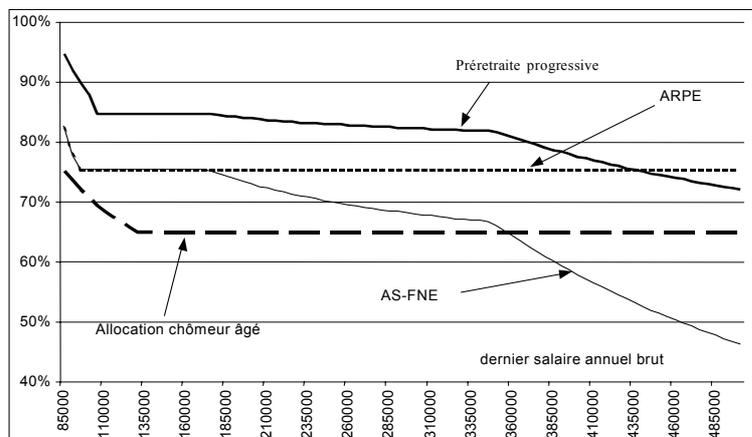
¹⁸ Hors prélèvements sociaux et fiscaux.

¹⁹ Revenu annuel moyen calculé pour les deux années de préretraite.

²⁰ Il faudrait sinon tenir compte de l'obligation légale, du salaire et de la productivité du nouvel embauché et des éventuels effets d'aubaine. Sinon il faudrait envisager une variation de la production de l'entreprise et évaluer ses conséquences.

²¹ Les différents paramètres (taux de cotisations sociales et taux de participation financière) sont repris dans les tableaux en fin de III.

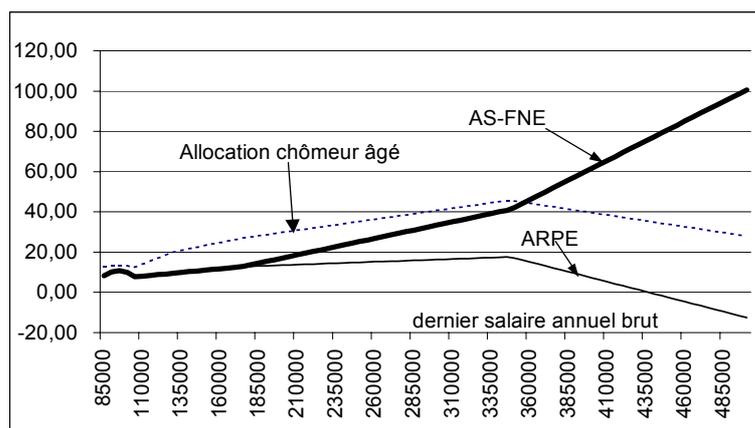
Graphique 8 : Les taux de remplacement nets



Source : Direction de la Prévision

Pour des niveaux de salaires moyens²² (13 000 F bruts par mois, soit 156 000 F par an), les taux de remplacement sont inférieurs. Pour un salarié ne bénéficiant « que » de l'allocation chômeur âgé, le taux de remplacement net est de 65 % environ²³. Dans le cadre des dispositifs de préretraite du Fond national pour l'emploi et de l'ARPE, il est légèrement plus élevé (75 %). Enfin, pour quelqu'un qui continue d'exercer une activité professionnelle à mi-temps dans le cadre d'une préretraite progressive, le taux de remplacement est de 85 %. Pour le salarié, « l'incitation » financière à profiter d'une préretraite progressive est donc actuellement faible. **Pour un salaire de référence de 13 000 F bruts par mois (soit 60,76 francs nets de l'heure), le revenu net supplémentaire pour une personne en préretraite progressive (par rapport à une personne en préretraite totale), avant impôt sur le revenu, est de 11,44 F par heure travaillée²⁴** (Cf. graphique 9).

Graphique 9 : Gain net en francs par heure travaillée pour un salarié qui a le choix entre partir en préretraite progressive ou en préretraite totale (selon le dispositif de préretraite utilisé)



Source : Direction de la Prévision

Pour des niveaux de salaires relativement élevés (ce qui correspond au cas de nombreux cadres), les taux de remplacement nets des dispositifs de préretraite (à l'exception de l'ARPE) ne sont guère

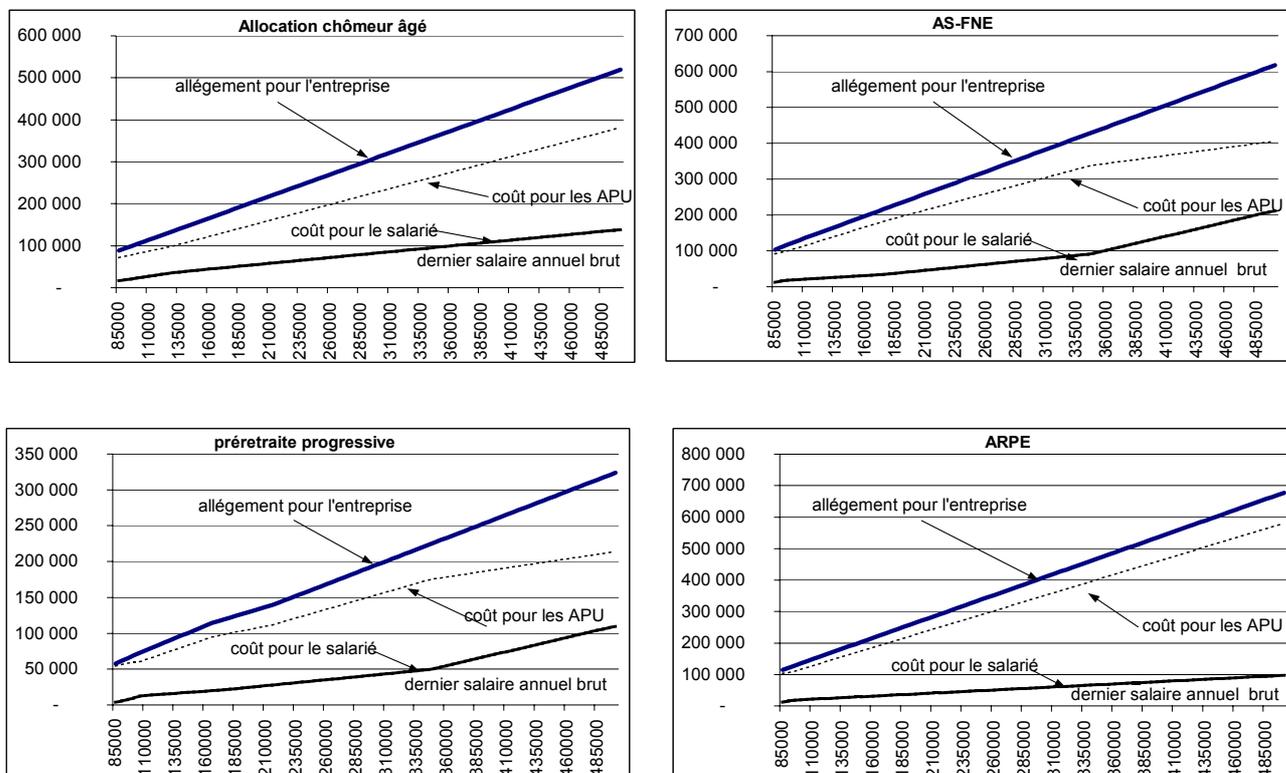
²² Cf. tableaux en fin III.

²³ Le taux de remplacement brut est de 57,4 %.

²⁴ Le revenu net est de l'ordre de 92 882 F dans le cas d'une préretraite totale et de 104 481 F pour une préretraite progressive (123 224 F à plein temps).

avantageux. Les salariés, au lieu de choisir de partir en préretraite totale, préféreront sans doute être considérés comme chômeurs âgés.

Graphique 10 : Coûts annuels pour les salariés et les administrations publiques (État et régimes sociaux) et allègement annuel de charges salariales pour les entreprises*



* par rapport à un maintien en activité du salarié et sans prendre en compte l'embauche d'un nouveau salarié.

Source : Direction de la Prévision

Pour tous les dispositifs de préretraite existant, une grande partie du coût est supportée par les administrations publiques (État et régimes spéciaux) alors que l'entreprise allège dans tous les cas sa charge salariale, sous l'hypothèse d'une non-embauche compensatrice. Cet allègement de charge ne doit toutefois pas être considéré comme la véritable baisse de coût que connaît l'entreprise. En l'absence de ce dispositif de préretraite, l'entreprise aurait ajusté différemment ses effectifs. La notion d'allègement de charge ainsi définie est cependant utile pour comparer les dispositifs entre eux. D'après les graphiques précédents il est en effet possible d'établir une hiérarchie des dispositifs selon le « gain » qu'ils procurent à l'entreprise (en considérant, dans le cas des préretraites progressives, deux salariés qui libèrent deux demi-emplois). Pour un salaire moyen mensuel brut de 13 000 F, les dispositifs les plus favorables à l'entreprise sont la préretraite progressive (environ 216 000 F²⁵ annuel pour deux préretraités) et l'ARPE (environ 211 000 F²⁵ annuel). Pour les préretraites totales (AS-FNE), le gain pour l'entreprise est légèrement inférieur (environ 193 000 F²⁵ annuel). Dans le cas de licenciement de chômeurs âgés (ACA), le gain est par contre sensiblement moindre, à cause de la contribution Delalande (environ 162 000 F²⁵ annuel).

On remarque donc qu'une préretraite progressive est, financièrement, légèrement plus favorable à l'entreprise qu'une préretraite totale. Mais, l'incitation financière pour l'entreprise ne semble guère suffisante, compte tenu des difficultés de gestion des effectifs qu'entraînent les préretraites progressives.

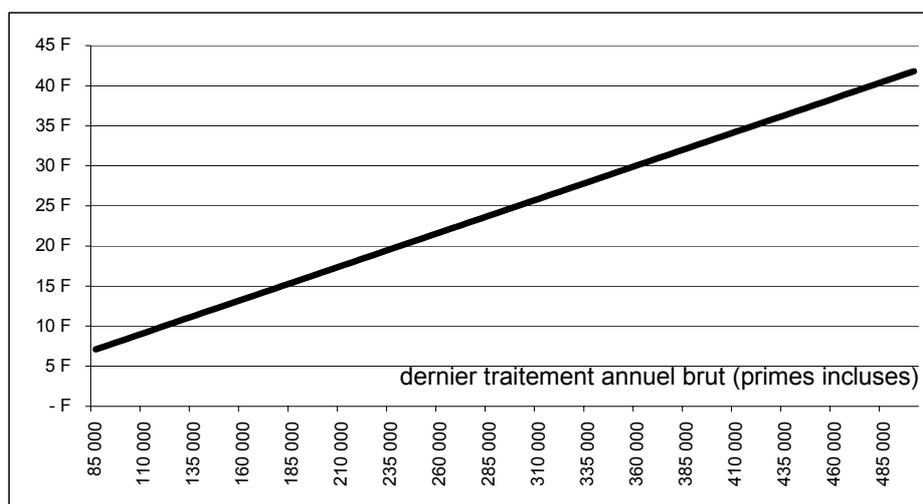
²⁵ Sans prendre en compte les embauches, gain annuel moyen pour deux années de préretraite

2. Dans le secteur public, une incitation financière à la cessation progressive d'activité pas plus élevée que dans le secteur privé

Pour les deux systèmes de préretraite du secteur public (CPA et CFA) les taux de remplacement nets sont respectivement d'environ 80 % et 70 %²⁶. Ces taux sont un peu plus faibles que ceux du secteur privé pour un salaire moyen (85 % pour la préretraite progressive et 75 % pour la préretraite totale AS-FNE ou ARPE). En effet les primes ne sont pas prises en compte dans le calcul de l'allocation de remplacement des différents dispositifs du secteur public.

L'incitation à profiter d'une préretraite progressive plutôt que d'une préretraite totale est en revanche à peu près équivalente. Le graphique ci-dessous montre le gain net (hors impôt sur le revenu), par heure travaillée, entre la préretraite progressive (mi-temps) et la préretraite totale²⁷. Pour un traitement de 13 000 F bruts par mois, le supplément de salaire net de la personne en CPA (par rapport à celle en CFA) est d'environ 13 F par heure travaillée.

Graphique 11 : Gain net en francs par heure travaillée pour un salarié qui a le choix entre partir en CPA ou en CFA



Source : Direction de la Prévision

En conclusion, les incitations financières (pour le salarié qui a le choix) à choisir une préretraite progressive plutôt qu'une préretraite totale sont faibles. Même si dans le secteur privé le choix entre les dispositifs de préretraite est souvent collectif, parfois consécutif à des restructurations, cela n'est pas le cas dans le secteur public. Pour les salariés âgés, pour lesquels l'avenir professionnel devient incertain, la fatigue physique moins supportable ou la préférence pour le loisir plus importante, l'incitation financière ne s'avère pas suffisante pour qu'ils choisissent une préretraite progressive.

²⁶ En considérant un taux de prime de 17 %, c'est-à-dire le taux de prime moyen des agents du secteur public. Source : INSEE, exploitation des fichiers de paie des agents de l'État.

²⁷ En supposant le taux de prime identique quel que soit le niveau de rémunération totale.

Renforcer l'attrait des systèmes de préretraite progressive supposerait :

- soit d'accroître le taux de remplacement dans le cas d'une préretraite progressive. Cela serait injuste pour le salarié à temps plein qui continue d'exercer son activité ;
- soit de diminuer le taux de remplacement dans le cas d'une préretraite totale. Cela semble peu réaliste, car sinon le salarié aurait intérêt à devenir chômeur.

Aucune modification simple ne permet donc d'améliorer l'incitation financière du salarié à partir en préretraite progressive. C'est sans doute l'une des raisons du faible développement de ce genre de cessation anticipée d'activité. Une autre explication est, comme cela a été mentionné ci-dessus, la faible compensation financière accordée aux entreprises pour surmonter les difficultés de gestion des effectifs, lorsqu'elles emploient de nombreux salariés à temps partiel (en préretraite progressive).

Coût annuel moyen de l'ACA à partir de 58 ans
(pour deux années de préretraite)

sous l'hypothèse d'un départ à la retraite à 60 ans et de l'absence d'embauches

Coût pour 1 salarié dont le salaire mensuel brut est de	13 000 F²⁸	7 500 F²⁹
Salaire annuel brut	156 000	90 000
Taux de remplacement brut	57 %	65 %
Taux de participation entreprise (% du salaire brut) – Delalande (Taux sur deux ans)	42 %	42 %
Taux de participation APU (État et régimes sociaux)	16 %	23 %
Taux de cotisation entreprise	45,5 %	45,5 %
Taux de cotisation salarié	21,0 %	21,0 %
Taux de cotisation sur l'allocation	10,6 %	10,6 %
Coût du financement pour l'entreprise	65 000	37 500
Coût par salarié pour les APU	24 544	21 037
Allocation brute perçue par le chômeur	89 544	58 537
Allocation nette du chômeur	80 052	52 332
Taux de remplacement net du chômeur	65,0 %	73,6 %
Perte totale de cotisations sociales par chômeur (par rapport plein emploi)	-94 326	-53 690
COÛT DU DISPOSITIF pour un salarié dont le salaire mensuel brut est de	13 000 F	7 500 F
Coût pour le <u>salarié</u> par rapport au plein emploi	43 172	18 759
Coût par salarié pour l'<u>entreprise</u> par rapport au plein emploi	-162 042	-93 486
Coût par salarié pour les <u>APU</u> par rapport au plein emploi	118 870	74 727

Coût annuel moyen des préretraites AS-FNE à partir de 58 ans
(pour deux années de préretraite)

sous l'hypothèse d'un départ à la retraite à 60 ans et de l'absence d'embauches

Coût pour 1 salarié dont le salaire mensuel brut est de	13 000 F³⁰
Salaire annuel brut	156 000
Taux de remplacement brut	65 %
Taux de participation entreprise (% du salaire brut)	22 %
Taux de participation APU (État et régimes sociaux)	43 %
Taux de cotisation entreprise	45,5 %
Taux de cotisation salarié	21,0 %
Taux de cotisation préretraité	8,4 %
Coût du financement de l'AS-FNE pour l'entreprise	34 320
Coût par salarié du FNE pour les APU	67 080
Allocation brute perçue par le préretraité	101 400
Allocation nette du préretraité	92 882
Taux de remplacement net du préretraité	75,4 %
Perte totale de cotisations sociales par préretraité (par rapport plein emploi)	-95 300

En supposant que le salarié ne participe pas au financement

COÛT DU DISPOSITIF pour un salarié dont le salaire mensuel brut est de	13 000 F
Coût pour le <u>salarié</u> par rapport au plein emploi	30 342
Coût par salarié pour l'<u>entreprise</u> par rapport au plein emploi	-192 722
Coût par salarié pour les <u>APU</u> par rapport au plein emploi	162 380

²⁸ Salaire moyen dans le secteur marchand.

²⁹ Salaire moyen des personnes bénéficiant du dispositif.

³⁰ Salaire moyen des personnes bénéficiant du dispositif = salaire moyen du secteur marchand.

Coût annuel moyen des PRP à partir de 58 ans

(pour deux années de préretraite)

sous l'hypothèse d'un départ à la retraite à 60 ans et de l'absence d'embauches

Coût pour 1 salarié (1/2 poste économisé en équivalent-temps plein) dont le salaire mensuel brut est de	13 000 F³¹	14 000 F³²
Salaire annuel brut	156 000	168 000
Taux de remplacement brut ³³	80 %	30%
Taux de participation entreprise (% du salaire brut)	8 %	8%
Taux de participation APU (État et régimes sociaux)	22 %	22%
Taux de cotisation entreprise	45,5 %	45,5%
Taux de cotisation salarié	21,0 %	21,0%
Taux de cotisation sur l'allocation de préretraite	8,4 %	8,4%
Coût du financement de 1 PRP pour l'entreprise	12 480	13 440
Coût du financement de 1 PRP pour les APU	34 320	36 960
Allocation brute de PRP	46 800	50 400
Rémunération nette pour 1 salarié en PRP	104 481	112 518
Taux de remplacement net du préretraité en PRP	84,8 %	84,8%
Perte de cotisations sociales pour 1 salarié (non compris ristourne)	47 978	51 668
Ristourne dégressive pour 1 salarié en PRP	7 098	7 084
Coût pour 1 salarié de la PRP pour l'État (allocation+ristourne)	41 418	44 044
COÛT DU DISPOSITIF pour un salarié dont le salaire mensuel brut est de	13 000 F	14 000
Coût pour 1 salarié en PRP par rapport au plein emploi	18 743	20 185
Coût pour 1 PRP pour l'entreprise par rapport au plein emploi	-108 139	-115 898
Coût pour 1 PRP pour les APU par rapport au plein emploi	89 396	95 713

Coût de l'ARPE à partir de 58 ans

(pour deux années de préretraite)

sous l'hypothèse d'un départ à la retraite à 60 ans et de l'absence d'embauches

Coût pour 1 salarié dont le salaire mensuel brut est de	13 000 F³⁴	9 000 F³²
Salaire annuel brut	156 000	108 000
Taux de remplacement brut	65 %	65 %
Taux de participation entreprise (% du salaire brut)	10 %	10 %
Taux de participation APU (État et régimes sociaux)	55 %	55 %
Taux de cotisation entreprise	45,5 %	45,5 %
Taux de cotisation salarié	21,0 %	21,0 %
Taux de cotisation sur l'allocation de préretraite	8,4 %	8,4 %
Coût du financement de l'ARPE pour l'entreprise	15 600	10 800
Coût par salarié pour les APU	85 800	59 400
Allocation brute perçue par le préretraité	101 400	70 200
Allocation nette du préretraité	92 882	64 303
Taux de remplacement net du préretraité	75,4 %	75,4 %
Perte totale de cotisations sociales par préretraité (par rapport plein emploi)	-95 300	-65 977
COÛT DU DISPOSITIF pour un salarié dont le salaire mensuel brut est de	13 000 F	9 000 F
Coût pour le salarié par rapport au plein emploi	30 342	21 006
Coût par salarié pour l'entreprise par rapport au plein emploi	-211 442	-146 383
Coût par salarié pour les APU par rapport au plein emploi	181 100	125 377

³¹ Salaire moyen dans le secteur marchand.

³² Salaire moyen des personnes bénéficiant du dispositif.

³³ 50 % du demi salaire + 30 % sur l'allocation.

³⁴ Salaire moyen dans le secteur marchand.

IV. La cessation d'activité et les règles de calcul des régimes de retraite

La question de l'insertion dans l'emploi des travailleurs âgés et celle de la transition entre l'activité et la retraite ne sont pas nouvelles. Elles constituaient des thèmes de réflexion majeurs des différents rapports publiés dans les années 1980 ayant pour objet « la solidarité entre les générations face au vieillissement et l'avenir des systèmes de retraite ».

Au cours des années 1980, on a pu relever une contradiction croissante entre les préconisations faites dans ces rapports et l'évolution des situations réelles des salariés les plus âgés. Alors même que les rapports successifs³⁵ formulaient des propositions visant à améliorer l'insertion dans l'emploi des salariés âgés (annexe 1), la montée du chômage ainsi que les contraintes de gestion des entreprises, relayant pour partie les aspirations de nombre de salariés à une retraite précoce ont contribué à exclure de plus en plus tôt les salariés âgés du marché du travail.

Dès le début des années 1970, les dispositifs de cessation anticipée d'activité se sont en effet multipliés et développés à un rythme tel qu'ils étaient, au début des années quatre-vingt, la principale modalité de sortie d'activité des salariés du secteur privé. Selon une enquête du ministère du travail³⁶, seulement 18 % des salariés du secteur privé quittant définitivement leur entreprise l'avaient fait au cours de l'année 1981 à l'âge normal d'obtention de la retraite à taux plein (à l'époque 65 ans - encadré). Les autres avaient interrompu leur activité plus tôt, soit dans le cadre d'une retraite anticipée à taux plein (14 %), soit dans le cadre de préretraites financées par l'UNEDIC, l'État et les entreprises (68 %). Ainsi, avant même la mise en œuvre de l'abaissement généralisé de l'âge de la retraite à 60 ans en 1982 (passage au taux de liquidation à 50 % à 60 ans contre 25 % antérieurement), près de 90 % des cessations d'activité dans le secteur privé étaient le fait de personnes de moins de 65 ans (et 62 % de moins de 60 ans).

Cette évolution résultait :

- de la montée en charge dès le début des années 1970 des différents dispositifs de préretraite (voir : I. Les préretraites dans le secteur privé) en réponse à l'augmentation du chômage ;
- mais aussi de l'élargissement progressif des catégories de salariés ayant droit par anticipation à une retraite à taux plein.

³⁵ Rapport du groupe prospective personnes âgées « Vieillir demain », Commissariat général du Plan, La documentation française, mars 1980 ; Rapport de Pierre Laroque « Pour une transition de l'activité à la retraite », Assises nationales des retraités et des personnes âgées, Secrétariat d'État chargé des personnes âgées, CFES 1981 ; Rapport de Jean-Pierre Sueur « Changer la retraite », Ministère des affaires sociales et de la solidarité, collection des rapports officiels, La documentation française, novembre 1984 ; Rapport de Léon Tabah « Vieillir solidaires », Commissariat Général du Plan, La documentation française, 1986 ; Rapport de Pierre Schopflin « Évaluation et sauvegarde de l'assurance vieillesse », rapport au ministre des Affaires sociales et de l'emploi, La documentation française, mars 1987 ; Rapport du comité des sages, États généraux de la Sécurité sociale, octobre 1987.

³⁶ Les sorties de la vie active en 1981, Bilan de l'emploi 1981, supplément au n° 95 du bulletin mensuel de statistique du travail.

**Les règles de calcul de la pension du régime général
avant l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans en 1982
(voir annexe 2)**

Depuis la loi du 3 janvier 1975 (qui a notamment supprimé toute référence à une durée d'assurance pour l'ouverture du droit à pension à 60 ans et généralisé la règle du prorata en dessous de 37,5 ans d'assurance) le régime de l'assurance vieillesse de base des travailleurs salariés du secteur privé avait les caractéristiques suivantes :

- droit à pension dès l'âge de 60 ans quelle que soit la durée d'assurance ;
- taux de cette pension - pour le régime commun - croissant en fonction de l'âge à partir de 60 ans et sans limite, avec un taux dit « taux plein » à 65 ans de 50 % et abattement ou majoration de 1,25 % par trimestre d'anticipation ou d'ajournement de la date de départ à la retraite par rapport à cet âge. À 60 ans le taux de liquidation était alors de 25 %. À 70 ans le taux de liquidation était alors de 75 % ;
- exception à cette règle pour certaines catégories bénéficiant d'un taux pension de 50 % dès 60 ans : inaptes au travail, déportés et internés, anciens combattants et prisonniers de guerre (loi du 21 novembre 1973), travailleurs manuels* et ouvrières mères de famille (loi du 30 décembre 1975), femmes ayant été salariées pendant plus de 37,5 années (loi du 12 juillet 1977) ;
- application à la pension dans tous les cas (y compris pour les bénéficiaires du taux plein par anticipation) d'un prorata en fonction de la durée d'assurance plafonnée par rapport à 37,5 ans ou 150 trimestres.

() les travailleurs manuels concernés devaient avoir exercé pendant au moins 5 ans au cours des 15 dernières années précédant la liquidation de leur pension les activités suivantes : travaux en continu, travaux en semi-continu, travaux à la chaîne, travaux au four ou exposés aux intempéries sur les chantiers.*

En 1973, en 1975 et en 1977, des dispositions législatives ont en effet ouvert de nouvelles possibilités de liquidation anticipée dès 60 ans (encadré). Celles-ci étaient destinées à « compenser la condition particulière du travail féminin et l'usure prématurée due au labeur ou à des circonstances difficiles »³⁷. Comme les différents rapports figurant en annexe le notent, de telles dispositions constituaient des mesures de justice sociale : « l'usure physique liée à un travail pénible peut faire souhaiter un retrait d'activité anticipé par rapport à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse au taux de 50 % » (rapport de Pierre Laroque). « Un souci minimum d'équité commande que les travailleurs usés, plus exposés à une mort précoce, puissent partir se reposer avant les autres » (rapport de Léon Tabah, Vieillir solidaire).

D'après les statistiques démographiques de la CNAVTS, en sept ans, de 1975 à 1981, la montée en charge de ces dispositifs a été très rapide. La proportion de personnes ayant pris leur retraite avant 65 ans dans l'ensemble des personnes de 60 à 64 ans ayant acquis des droits directs au régime général est passée de 35 % au 1^{er} janvier 1975 à 53 % au 1^{er} janvier 1982. Et la majorité des personnes qui liquidaient leur retraite avant 65 ans l'ont fait au taux plein³⁸.

³⁷ Rapport au Président de la République, ordonnance de 1982.

³⁸ Ainsi, en 1980, sur les 300 000 retraités du régime général ayant liquidé leur retraite cette année-là près de 160 000 (dont 134 000 au taux plein) l'ont fait avant 65 ans ; 85 000 l'ont fait à 65 ans et 50 000 après 65 ans, avec des coefficients de pension supérieurs à 50 %.

En 1981 selon l'enquête Emploi, la situation sur le marché du travail pour les personnes de 60 à 64 ans se présentait ainsi :

- 26,6 % des personnes de cette classe d'âge (dont 10,6 % de salariés du secteur privé) étaient en activité ou à la recherche d'un emploi ;
- 35,4 % percevaient une retraite du régime général (24,4 %) ou une préretraite (11,0 %) sur une population d'ayants droit du régime général représentant environ 76 % de la population totale ;
- 37,9 % des personnes âgées de 60 à 64 ans étaient composés d'inactifs, qu'ils aient ou non une retraite (d'un autre régime que le régime général).

Dès 1981 il y avait déjà entre 60 et 64 ans :

- autant de préretraités (en garantie de ressources) que de salariés occupés dans le secteur privé ;
- deux fois plus de personnes ayant déjà liquidé leur retraite du régime général que de personnes en préretraite ou que de salariés du privé encore en activité.

Les dispositions législatives de 1973, 1975 et 1977 avaient donc déjà, dans un contexte de restructurations industrielles et de montée du chômage, infléchi sensiblement les comportements de départ en retraite.

L'ordonnance de 1982 permettant le départ au taux plein de 50 % à 60 ans s'est inscrite dans leur prolongement direct. Elle répondait tout d'abord à une aspiration forte, largement relayée par les syndicats, à une retraite plus précoce. Si les dispositions législatives antérieures avaient de fait déjà donné droit à cette aspiration pour une large partie des salariés, elles reposaient sur des mesures dérogatoires qui ne pouvaient « tenir lieu du véritable droit au repos que les travailleurs sont fondés à revendiquer en contrepartie des services rendus à la collectivité à l'issue d'une carrière normale »³⁹.

La loi de 1982, abaissant l'âge de la retraite à taux plein à 60 ans avait de ce point de vue une portée symbolique importante.

Si le choix a été fait de privilégier un critère d'âge plutôt qu'un seul critère de durée de cotisation, c'est essentiellement parce que cette deuxième voie a paru beaucoup moins praticable que la première au législateur. En effet, supprimer le critère d'âge minimum et ouvrir le droit à la retraite à taux plein sur la seule base de 37,5 années de cotisation aurait généré un coût financier insupportable pour la CNAVTS, la plupart des assurés ayant de fait, en 1982, 37,5 années validées bien avant l'âge de 60 ans. Le passage à un seul critère de durée d'assurance n'aurait été viable financièrement que sur la base d'un relèvement du nombre d'années de cotisation ouvrant droit au taux plein. Le rapport Vieillir demain préconisait ainsi le passage à 40, voire à 45 années de cotisation. Le texte de l'ordonnance précisait que le critère de durée d'activité aurait sans doute été plus équitable, et restait un objectif du gouvernement mais il l'écartait pour des raisons financières et d'emploi : « Le maintien d'un âge minimum de 60 ans s'explique par la volonté d'assurer le succès des contrats de solidarité, et par des raisons financières. Dans la période actuelle, la priorité à l'emploi suppose que les travailleurs qui cessent leur activité avant l'âge de 60 ans soient remplacés nombre pour nombre. Le choix d'une durée d'assurance de 37,5 années permet de garantir que la grande majorité des travailleurs pourra partir dès 60 ans au taux plein⁴⁰. Le gouvernement n'entend pas pour autant renoncer à la recherche d'un système où l'ouverture des droits à la retraite serait davantage fondée sur la durée d'assurance, en particulier pour les travailleurs et les travailleuses qui ont exercé les métiers les plus pénibles et qui ont effectué les carrières les plus longues. Mais il ne sera possible d'avancer dans cette voie qu'après les contrats de solidarité et lorsque le rétablissement de la situation de l'emploi permettra d'assurer le financement des retraites par un nombre de cotisants plus élevé ».

³⁹ Rapport au Président de la République, ordonnance de 1982.

⁴⁰ Les statistiques de l'ARRCO montrent que 80 % des hommes et 60 % des femmes ont, à l'âge de 60 ans, une durée d'assurance dans tous les régimes supérieure ou égale à 150 trimestres (y compris, pour les femmes, la majoration de deux annuités par enfant).

La loi de 1982 poursuivait donc, de manière explicite, un objectif de lutte contre le chômage. La suppression de l'âge de la retraite minimum aurait permis un nombre de départs, sans garantie d'embauche compensatrice, importants alors que le maintien des contrats de solidarité permettait le remplacement nombre pour nombre des départs anticipés. Cette préoccupation liée à la situation sur le marché du travail explique pourquoi l'abaissement de l'âge d'obtention du taux plein à 60 ans a été assorti de dispositions extrêmement contraignantes quant au cumul entre un emploi et une retraite après 60 ans, la poursuite d'une activité au-delà de 65 ans ou la retraite progressive. La priorité accordée à l'emploi a conduit le législateur à mettre en place un dispositif relativement rigide, instituant une retraite couperet.

1. Des règles de calcul des régimes de retraite décourageant l'activité au-delà de l'âge d'obtention du taux plein

La priorité accordée à l'emploi, tout autant que des considérations budgétaires, a conduit le législateur de 1982 à supprimer un certain nombre des degrés de libertés individuels existant dans le dispositif antérieur. C'est le cas des dispositions du régime général qui favorisaient le travail au-delà de 65 ans, l'âge « normal » d'obtention du taux plein de 50 %, avant 1982. Les assurés qui demandaient la liquidation de leur pension après 65 ans bénéficiaient alors de coefficients de majoration du taux de pension de 5 points par année de report. Il leur était donc possible d'obtenir un taux de pension supérieur à 50 %. De fait, en 1980, sur les 300 000 retraités du régime général ayant liquidé leur retraite cette année-là, 50 000 l'avaient fait après 65 ans, avec des coefficients de pension supérieurs à 50 %. Il s'agissait essentiellement d'assurés ayant de faibles retraites.

Cette disposition a été remplacée, lors de l'abaissement de l'âge de la retraite, par une majoration de la durée d'assurance. Cette majoration est égale à 10 % de la durée d'assurance dans le régime général, pour chaque année de report de la liquidation (soit 10 % à 66 ans, 20 % à 67 ans, etc.). Cette « donnée corrigée » est calculée de la façon suivante :

$$\text{durée d'assurance} + (\text{durée d'assurance} * \text{nombre d'années effectuées après 65 ans})/10$$

Comme la durée d'assurance prise en compte pour le calcul de la pension est limitée à 37,5 années, cette majoration est automatiquement plafonnée. L'objectif était en effet de permettre aux personnes ayant des carrières courtes d'atteindre plus rapidement la durée d'assurance maximale et de bénéficier ainsi d'une pension complète, sans pour autant aller plus haut que le taux plein de la pension (50 %) afférent à la durée de 37,5 années. Le rapport au Président de la République accompagnant l'ordonnance n° 82-270 du 26 mars 1982 relative à l'abaissement de l'âge de la retraite des assurés du régime général et du régime des assurances sociales agricoles précise que « le but poursuivi est en effet de permettre l'acquisition d'une pension complète, mais non d'encourager la poursuite de l'activité après 65 ans ». La suppression des majorations pour ajournement a également été dictée par des considérations financières : avec l'arrivée à maturité du système de retraite et en particulier des régimes complémentaires, et sous l'effet des lois Boulin (1971)⁴¹ le coût de ces retraites tardives ne cessait de s'alourdir.

Le système mis en place en 1982 a conforté la tendance au retrait précoce d'activité en instituant une retraite couperet à l'âge de 60 ans. Les barèmes actuels du système de retraite français découragent en effet de toute évidence la poursuite d'une activité dès lors que l'âge du taux plein est atteint. Blanchet et Pelé (1999) ont mis en évidence la taxe implicite que le système de retraite fait supporter à toute personne qui continue à travailler au-delà de l'obtention du taux plein⁴². Pour s'en convaincre, il suffit

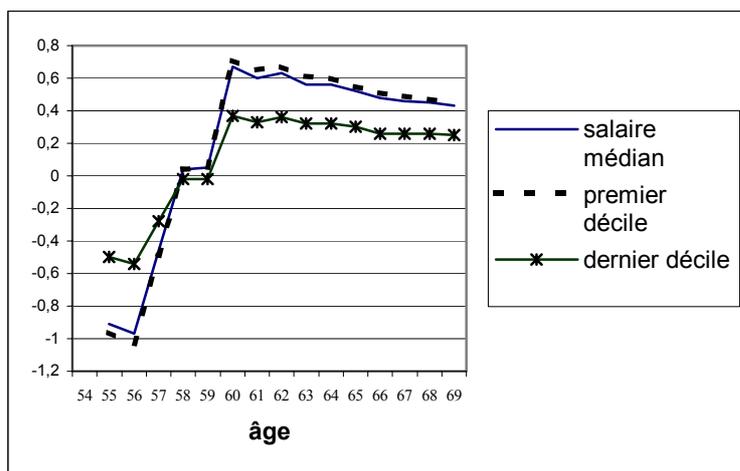
⁴¹ Les lois Boulin ont porté le taux plein de 40 % à 50 %.

⁴² D. Blanchet, L.-P. Pelé (1999) « Social Security and Retirement in France », in *Social Security and Retirement all Around the World*, J. Gruber et D. Wise Eds, NBER/ University of Chicago Press, pp. 101-133.

de comparer la façon dont varie la valeur actualisée des flux de pension nets de cotisations ⁴³ qu'un individu est susceptible de percevoir selon l'âge auquel il cesse son activité. Les estimations sont faites pour différents cas-types. La situation de référence est celle d'un salarié du secteur privé né en 1930, qui aurait commencé à travailler à 20 ans et aurait eu tout au long de sa carrière le salaire masculin médian de sa cohorte. On suppose que son espérance de vie à 60 ans est de 20 années. Dans ce cas, la valeur actualisée au taux de 3 % de ses pensions de retraite, nettes des cotisations sociales versées tant qu'il est actif, augmente jusqu'à l'âge de 57,5 ans, âge auquel il totalise 37,5 ans d'assurance, puis décroît légèrement jusqu'à 60 ans et très fortement au-delà. En effet, entre 57,5 ans et 60 ans, le salarié n'accumule plus de droits à retraite que dans les régimes complémentaires. Si sa durée de retraite reste de 20 années, il doit néanmoins verser des cotisations retraite. En conséquence, son capital de droits à retraite diminue légèrement. En revanche, toute année travaillée au-delà de l'âge d'obtention du taux plein, 60 ans dans ce cas, implique le versement de contributions sociales et surtout, la perte d'une année de retraite. Or, les taux de remplacement servis par le régime général et les régimes complémentaires étant très élevés, la perte subie est extrêmement importante. Elle n'est pas compensée par un accroissement des droits à retraite au régime général, l'année d'activité supplémentaire au-delà de 60 ans n'ouvrant aucun droit nouveau dès lors que le taux plein est déjà atteint.

Si on rapporte cette perte au salaire de l'année travaillée supplémentaire, on fait apparaître un taux de taxation implicite de 70 %. Ces dispositions, introduites par la loi de 1982, sont, de fait, désincitatives à la poursuite d'une activité professionnelle au-delà de l'âge d'obtention du taux plein, c'est-à-dire de 60 ans pour les cohortes arrivant actuellement à l'âge de la retraite. On constate une très forte concentration des départs en retraite à 60 ans pour les hommes, alors que pour les femmes qui ont en moyenne des durées de cotisation plus faibles les départs en retraite sont moins importants à 60 ans et se décalent à 65 ans. Les simulations faites montrent que l'incitation à prendre sa retraite dès l'obtention du taux plein est d'autant plus forte que le salaire est faible : le taux de taxation implicite supporté par un salarié du privé qui aurait fait toute sa carrière au bas de l'échelle des salaires (plus précisément, au premier décile) est de 71 % à 60 ans ; il est de 37 % à 60 ans pour celui qui aurait fait sa carrière en haut de l'échelle des salaires (au dernier décile).

Graphique 12 : Le taux de taxation implicite



Note : les calculs sont faits pour un salarié ayant commencé sa carrière à 20 ans et ayant une durée espérée de retraite à 60 ans de 20 ans. On suppose que le salarié est marié et qu'à son décès, son épouse perçoit une pension de réversion au taux de 50 %.

Source : Blanchet et Pelé, 1999

⁴³ Cotisations salarié et patronale.

2. Les possibilités de cumul activité/retraite après 60 ans limitées

Le problème se pose dans des termes relativement proches pour la grande majorité des assurés qui, ayant fait valoir leur droit à retraite, prolongeraient une activité professionnelle non visée par la règle d'interdiction du cumul emploi/retraite. En effet, alors que des cotisations sont prélevées sur le salaire d'activité du cumulatif, aucun droit complémentaire de retraite ne lui est accordé par les régimes de base. La liquidation de la pension est en effet définitive dans ces régimes⁴⁴, et aucun aménagement de ce principe n'a été prévu par le législateur.

La situation sur le marché du travail ainsi que les contraintes budgétaires expliquent une telle situation de fait. Comme on l'a vu plus haut, en 1982, la question de l'emploi et du chômage a largement dominé le débat public lors du vote de la loi sur l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans, conduisant dès lors le gouvernement à limiter les incitations antérieures au prolongement de l'activité, par la suppression des coefficients de majoration du taux de pension par année de report au-delà de 65 ans, mais aussi à réglementer strictement les cumuls emploi/retraite.

Jusqu'en 1982, en effet, les mesures de limitation du cumul entre un emploi et une pension de retraite étaient d'une portée très restreinte et ne concernaient que le secteur public. Une personne pouvait donc conserver son emploi après 65 ans en cumulant son salaire et sa pension de retraite.

À partir de 1982, si le choix entre la poursuite d'une activité professionnelle et le départ en retraite reste libre, « il devra être clair » : la liquidation de la pension devenant, par l'ordonnance n° 82-290 du 30 mars 1982, désormais subordonnée à la cessation de l'activité professionnelle antérieure (encadré).

Législation de 1982 sur le cumul emploi/retraite (*) *Ordonnance n° 82-290 du 30 mars 1982 (J.O. 31-3-82)*

À compter du 1^{er} avril 1983 (même date que celle de l'entrée en vigueur de l'ordonnance sur l'abaissement de l'âge de la retraite des travailleurs salariés), tout salarié du régime général ou de l'agriculture (ou relevant des régimes spéciaux) de même qu'un fonctionnaire civil (sauf magistrat) ou militaire devra, s'il veut pouvoir bénéficier de sa retraite à partir de 60 ans, cesser définitivement son activité professionnelle. Néanmoins le droit au travail après le départ en retraite est maintenu, mais l'emploi ne peut être rempli dans la même entreprise ; de plus les ressources que le retraité en tire seront soumises à une contribution de solidarité dont le taux maximum sera de 10 % (réparti par moitié entre employeur et salarié) et versée à l'UNEDIC. Lorsque les prestations de vieillesse perçues par les travailleurs intéressés ne dépassent pas le SMIC (+25 % par personne à charge) apprécié pour une période équivalente à celle des prestations de vieillesse, la contribution de solidarité n'est pas due.

() Les professions libérales (pour lesquelles l'âge légal de départ à la retraite au taux plein est resté 65 ans) ont été exclues du champ d'application de la législation sur le non-cumul. Mais les règles propres à certaines sections professionnelles (agents généraux d'assurance, géomètres, médecins, notaires, officiers ministériels, pharmaciens, sages-femmes et vétérinaires) font également de la cessation de l'activité professionnelle une condition du versement de la retraite. Le champ d'application de la règle de non-cumul a en revanche été étendu par la suite, à compter du 1^{er} juillet 1984, aux non-salariés des professions artisanales, industrielles et commerciales par la loi du 9 juillet 1984, puis aux exploitants agricoles à partir du 1^{er} janvier 1986 par la loi du 6 janvier 1986.*

Même si par la suite, de nombreux aménagements au principe initial ont été apportés (suppression, en 1987, de la contribution de solidarité pénalisant l'emploi des retraités de plus de 60 ans et extension des dérogations au principe de non-cumul⁴⁵), aucune disposition n'a été prise permettant aux assurés concernés d'acquérir des droits supplémentaires pour leur retraite de base⁴⁶.

⁴⁴ Contrairement aux régimes complémentaires.

⁴⁵ Ces dérogations s'appliquent aujourd'hui aux catégories suivantes :

- personnes exerçant des activités artistiques littéraires ou scientifiques et assimilées ou participant à des activités juridictionnelles, consultatives ou délibératives (loi du 31 mai 1983)

Le dispositif de retraite progressive mis en place en 1988 par le législateur, pour répondre aux critiques formulées à l'encontre de la retraite couperet, et visant à réintroduire davantage de souplesse dans le système de retraite, n'a en effet pas modifié la règle de non reliquidation de la retraite de base.

La portée du dispositif prévu par la loi du 5 janvier 1988, qui introduisait pour la première fois de façon générale la possibilité, pour les assurés (les salariés du secteur privé, les agents non titulaires de la fonction publique et les non-salariés⁴⁷ ; en sont exclus les salariés titulaires des régimes spéciaux) remplissant les conditions d'obtention d'une retraite à taux plein, de percevoir une fraction de leur pension tout en exerçant une activité réduite, a en effet été très largement affaiblie par les préoccupations d'emploi et d'équilibre budgétaire.

Le projet se situait en effet dans le cadre des mesures de redressement financier de la Sécurité sociale. Cette mesure était présentée comme une réforme de fond face aux évolutions démographiques attendues, visant à améliorer la situation financière du système de retraite. L'objectif de relèvement progressif de l'âge de la retraite était explicitement mentionné : « Si l'on souhaite maintenir un rapport supportable entre actifs et retraités, l'âge moyen de départ, qui est aujourd'hui environ de 62 ans, devra être progressivement relevé au début du siècle prochain. Il faut donc s'y préparer, si possible en instituant des mécanismes souples fondés sur le volontariat »⁴⁸. Lors des débats parlementaires, la mesure avait également été présentée par le ministre des affaires sociales et de l'emploi comme « une liberté supplémentaire offerte aux personnes âgées de soixante ans et plus ». « C'est la satisfaction d'un besoin souvent exprimé d'une transition entre la vie active et la retraite ».

L'ouverture du droit était subordonné à une condition d'âge (60 ans) et à une condition de durée d'assurance (150 à 160 trimestres d'assurance). La condition d'âge visait à limiter la charge financière pour les régimes d'assurance vieillesse et le risque de transfert de charges de l'assurance chômage. Elle était également motivée par le souci de montrer qu'il ne s'agissait pas d'un abaissement de l'âge de la retraite. La condition de durée d'assurance permettait de garantir aux assurés une fraction de leur retraite qui ne soit pas trop faible. En outre, le choix avait été fait d'une liquidation à 60 ans d'une fraction de la pension définitive. Dans l'impossibilité de liquider à l'issue de la période à temps partiel, les assurés ayant une durée de cotisation incomplète auraient eu sinon une pension définitivement minorée.

L'assuré doit exercer à titre exclusif une activité à temps partiel⁴⁹ relevant de l'un des régimes inclus dans le champ d'application du dispositif. Pour une réduction d'activité de moitié, la personne a droit à la moitié de sa pension et à la moitié de son dernier salaire d'activité. Ce système ne garantit donc aucun taux de remplacement ou revenu minimum à l'individu. Le faible niveau de la fraction de pension versée rend même le système moins intéressant que le dispositif simple de cumul emploi/retraite.

-
- bénéficiaires de la préretraite progressive (loi du 5 janvier 1988)
 - personnes exerçant, pendant une durée limitée, une activité rémunérée dans l'entreprise industrielle ou commerciale qu'elles ont préalablement transmise à autrui (loi du 31 décembre 1991)
 - pluri-actifs poursuivant leurs activités non salariées (lois du 27 janvier 1987 et du 11 février 1995)
 - non-salariés agricoles mettant en valeur une parcelle de subsistance (loi du 6 janvier 1986)
 - chefs d'exploitation se trouvant dans l'impossibilité de céder leur exploitation (lois du 6 janvier 1986 et du 30 décembre 1988).

⁴⁶ Ce dispositif qui comporte aujourd'hui de nombreuses dérogations apparaît complexe et peu lisible et génère de plus de fortes inégalités de traitement entre catégories d'assurés. La législation régissant le cumul emploi/retraite est arrivée à échéance le 31 décembre 1998. Elle a été prolongée d'un an. Une mission a été confiée à Dominique Balmay pour étudier les modalités de sa refonte.

⁴⁷ Pour l'ORGANIC et la CANCAVA, le décret correspondant du 31 décembre 1990 est entré en vigueur, conformément au souhait des administrateurs de ces régimes, au 1er janvier 1991. Les administrateurs du régime d'assurance vieillesse de base des professions libérales n'ont pas souhaité en revanche donner suite au dispositif prévu par la loi. Pour les exploitants agricoles, le décret prévu par la loi du 5 janvier n'a pas été adopté. La notion de diminution des revenus professionnels, telle qu'elle est prévue par la loi, est délicate à apprécier.

⁴⁸ Rapport de Mme Rodi pour la commission des affaires sociales du Sénat.

⁴⁹ C'est à dire inférieure d'au moins un cinquième à la durée légale ou conventionnelle de travail.

Tableau 12 : Les règles d'attribution de la retraite progressive

Durée du travail à temps partiel	Fraction de pension à servir
80 à 60 %	30 %
59,99 à 40 %	50 %
moins de 40 %	70 %

Source : DSS

La liquidation de la pension reste définitive. Les périodes d'activité réduites n'entraînent aucune valorisation des 3 éléments nécessaires à la liquidation de la pension : taux, salaire annuel moyen et durée d'assurance. Le bénéficiaire de la retraite progressive continue donc à verser des cotisations au régime général, sans acquérir de droits supplémentaires.

L'ARRCO et l'AGIRC ont modifié leur réglementation respective⁵⁰ et ont instauré un régime plus intéressant que le régime général :

- la fraction de retraite complémentaire est versée dans les mêmes proportions que pour la part provenant du régime général ;
- l'activité à temps partiel donne lieu à cotisations et droit à des points de retraite au moment de la cessation totale d'activité. Toutefois, il n'y a de droits acquis que jusqu'à 65 ans.

La conception du mécanisme montre bien qu'il a été considéré comme expérimental. S'agissant d'une mesure tout à fait nouvelle en matière d'assurance vieillesse, les choix techniques retenus ont été commandés par le souci d'en simplifier au maximum la mise en œuvre et de ne pas mettre en cause à cette occasion les principes juridiques essentiels de l'assurance vieillesse. En outre, ses conséquences financières étant incertaines, c'est donc un mécanisme a minima qui a été choisi, compte tenu des risques d'aggravation de la situation des comptes de la branche vieillesse qui pouvaient être encourus en cas de demandes massives d'entrée en retraite progressive. Ces craintes n'étaient pas fondées comme l'a montré la suite des événements. Le dispositif n'a connu aucun succès, et le nombre de ses bénéficiaires n'a cessé de décroître depuis 1988. En 1998, le nombre d'attributions ne s'est élevé qu'à 260. Et l'on ne comptait que 924 bénéficiaires !

Si l'échec de la retraite progressive peut être relié pour partie aux difficultés rencontrées par les plus âgés sur le marché du travail et à l'aspiration pour de nombreux assurés à un départ précoce⁵¹, les conditions d'ouverture du droit à la retraite progressive peuvent aussi expliquer le peu d'intérêt manifesté.

Un dispositif ouvert à ceux ne remplissant pas les conditions d'ouverture du droit à retraite à taux plein et permettant d'accroître les droits déjà acquis aurait sans doute donné des résultats différents.

La réussite d'un tel dispositif est enfin largement fonction de facteurs indépendants des dispositifs juridiques mis en place. En effet, la mise en place d'un système de retraite progressive suppose de la part des entreprises une évolution importante des modes de gestion et l'aménagement du temps de travail. Il s'agit en effet d'identifier, voire de créer, des postes à temps partiel pouvant être tenus par des travailleurs âgés alors que l'évolution constatée dans les entreprises a été jusqu'ici inverse, avec l'élimination des plus âgés (voir : I. Les dispositifs de préretraite dans le secteur privé).

⁵⁰ Avenants du 6 juin 1988 à l'ARRCO et du 22 juin 1988 à l'AGIRC.

⁵¹ Selon le rapport du conseil économique et social de novembre 1991 sur le cumul emploi/retraite, « l'ensemble des résultats montre que les salariés souhaitent un départ précoce en retraite et que pour cela ils sont prêts à consentir des sacrifices pécuniaires (...) 13 % de l'échantillon accepteraient de partir plus tard que 60 ans si le taux de pension était plus avantageux. Et s'il fallait effectivement revenir à un départ en retraite à 65 ans, un aménagement des conditions de travail serait aussi la contrepartie permettant d'accepter de partir plus tard ».

3. Ouvrir la possibilité de reliquider la pension à l'issue de la période de retraite progressive

L'analyse des raisons de l'échec de la retraite progressive peut suggérer quelques pistes de réforme, à commencer par la réduction de la durée d'assurance requise. L'entrée en retraite progressive est actuellement subordonnée à la condition de réunir le maximum de trimestres d'assurance, au régime général ou dans les régimes alignés (156 trimestres à compter du 1^{er} janvier 1999). En ouvrir l'accès en dessous de 156 trimestres remettrait certes en cause le principe de liquidation définitive de la pension mais permettrait la poursuite de l'acquisition de trimestres au titre de l'activité réduite. Il serait également possible de tenir compte dans la durée d'assurance, de celle acquise dans les régimes spéciaux (actuellement exclus du dispositif) : la retraite progressive serait ainsi plus facilement ouverte aux salariés de ces régimes qui terminent leur carrière dans le régime général ou dans un régime aligné.

En outre, il conviendrait d'attacher des droits à l'activité à temps réduit afin de rendre le dispositif plus attractif. C'est d'ailleurs le choix qui a été fait dans les pays qui souhaitent promouvoir le temps partiel en fin de carrière (voir : V. Les systèmes de préretraite progressive à l'étranger).

Dans les régimes de retraite complémentaire, l'activité à temps partiel dans le cadre de la retraite progressive continue à ouvrir des droits à pension. Il pourrait en être de même dans le régime de base⁵². Une telle disposition remettrait certes en cause le principe de la liquidation définitive des pensions, jusqu'ici considéré comme essentiel, sur un plan théorique, en tant que contrepartie du choix laissé à l'assuré de déterminer lui-même la date de liquidation de sa pension et sur un plan pratique, comme élément de stabilité dans la gestion des pensions.

Toutefois ce principe est d'ores et déjà largement remis en cause dans le cadre du rachat de cotisations, mais surtout des règlements communautaires qui imposent une liquidation de la pension chaque fois qu'un droit est ouvert ou liquidé dans un État de la communauté européenne.

Une solution, en pratique équivalente, mais formellement différente, pourrait consister, sans remettre en cause ce principe, à valoriser le travail à temps réduit par une *majoration de la pension* elle-même à l'issue de la période de retraite progressive, au moment de la cessation définitive d'activité.

⁵² Deux hypothèses avaient été envisagées lors de l'élaboration de la loi de 1988.

- La majoration de la durée d'assurance présentait les inconvénients suivants :

- toute valorisation à des règles moins avantageuses que les règles d'acquisition en cours des trimestres validés est peu incitative par rapport à la poursuite d'une activité à temps plein pour tous ceux qui n'atteignent pas la durée d'assurance exigée ;
- elle constitue une dérogation à la règle d'écrêtement de la durée d'assurance : en équité, elle devrait être étendue aux salariés dans la même situation qui diffèrent leur retraite au-delà de 60 ans même s'ils ont déjà la durée d'assurance requise ;
- toute valorisation aurait pour effet de remettre en cause le principe de la liquidation définitive de la pension.

- La valorisation de la période d'activité réduite soit sous la forme d'un forfait d'une valeur uniforme soit d'une prestation attachée au montant des cotisations acquittées au titre de l'activité réduite versée en rente ou en capital et éventuellement limitée à une durée de tant d'années.

V. Les systèmes de préretraite progressive à l'étranger

Dès le début des années 1970, on a observé dans certains pays d'Europe, et en France, en particulier, des plans d'entreprises autorisant une forme de retraite progressive et offrant au salarié âgé la possibilité de prendre un emploi à temps partiel tout en conservant une partie substantielle de son salaire⁵³. Ces initiatives privées ont cependant été rapidement battues en brèche par le développement de dispositifs publics de préretraite partielle et surtout totale.

Tableau 13 : les principaux dispositifs de préretraite progressive en 1996 en Europe

	condition d'éligibilité âge	autres conditions d'éligibilité	réduction du temps de travail	Réduction de la pension de retraite	Nombre de bénéficiaires (en milliers) en 1995
Danemark					
- retraite partielle (delpension)	60-66 ans	10 années de cotisation à l'assurance vieillesse (ATP) dans les 20 dernières années + emploi à temps plein les 5 dernières années	réduction de 25 % min (mais pas moins de 12 h par semaine)	non	5
- préretraite progressive (delefterion)	60-66 ans	20 ans de cotisation dans les 25 dernières années à l'assurance chômage volontaire	id	non	1
Espagne	62-64 ans	mêmes critères que pour l'assurance vieillesse (sauf l'âge)	50 %	oui	
Allemagne	55-64 ans		50 %	non	
Italie					
- retraite partielle (pension d'ancienneté à temps partiel)	Aucune	- activité antérieure+35 ans de contribution à l'assurance vieillesse.	- 10 %, 30 % ou 50 %	oui	
- prépension à temps partiel	52-61 (h) 47-56 (f)	- 17 années de cotisation. Certaines industries seulement.	- variable	non	
Finlande	58-64 ans	5 ans d'activité dans les 15 dernières années et 12 mois de temps plein dans les 18 derniers mois	16 à 28 h par semaine max	non	5
Suède					
- retraite progressive	61-64 ans	- activité antérieure	- 17 à 35 h par semaine max	non	38
- retraite partielle	dès 60 ans	- éligibilité à l'assurance vieillesse	- pas de plafond de cumul	ajustement actuariel	

Note : seuls sont décrits les dispositifs concernant les salariés.

Source : *European Economy*, 1996 et OCDE, 1995b

⁵³ B. Casey, 1997, « Retraite anticipée ou tardive : incitations et désincitations », document de travail OCDE-BIT, non publié.

1. Dans tous les pays européens, un échec relatif des dispositifs de préretraite progressive

La plupart des pays européens ont mis en place, en général à la fin des années soixante-dix ou au début des années quatre-vingt, des systèmes de préretraite progressive. Le succès de ces programmes a été, comme en France et pour des raisons similaires, très mitigé. Seul le système suédois de préretraite progressive a connu un succès relatif.

1.1 L'obligation de remplacement, quand elle existe, est dissuasive pour les entreprises

L'obligation de remplacement du salarié en préretraite progressive, instaurée dans le but avoué de créer des emplois pour les chômeurs, explique pour partie le peu de succès de ces formules, au Royaume-Uni, en Espagne ou en Allemagne, à l'instar de ce que l'on a pu observer en France. L'obligation de remplacement apparaît en effet coûteuse pour les entreprises, dans la mesure où le passage à temps partiel des salariés concernés nécessite généralement une réorganisation du travail et/ou leur affectation à d'autres postes. L'embauche de publics ciblés, souvent difficiles, entraîne également des coûts de recrutement et de formation. Au total, ces programmes apparaissent peu flexibles et peu adaptés aux entreprises dont l'objectif principal était la réduction d'effectifs.

En Allemagne, le dispositif a finalement été fermé en 1991 et remplacé en 1992 par un système sans obligation de remplacement. Une possibilité de remplacement assortie d'incitations financières a été réintroduite en 1996. Le dispositif prévoit désormais le remboursement des coûts supplémentaires supportés par l'employeur (obligation de verser une majoration de salaire de 20 % et des cotisations retraite sur la base de 90 % du salaire correspondant à un temps plein) si une autre personne est recrutée pour occuper le poste ainsi libéré⁵⁴.

En Espagne, le nombre de bénéficiaires est très faible et l'échec du dispositif en tant que mesure de lutte contre le chômage est aujourd'hui reconnu⁵⁵.

Dans les autres pays (Danemark, Finlande, Italie et Suède), les programmes de préretraite progressive ne comportaient pas de clause de remplacement.

1.2 Le manque de coordination avec les systèmes de retraite a joué négativement dans certains cas

Les comparaisons européennes suggèrent que l'échec de ces dispositifs tient également à leur mauvaise coordination avec les systèmes de retraite. Ainsi, les conséquences du passage par la préretraite progressive sur le niveau de la future pension de retraite peuvent se révéler désastreuses pour l'assuré.

Au Royaume-Uni, le dispositif de préretraite progressive a été fermé en 1986, sur un constat d'échec (286 bénéficiaires seulement !). Celui-ci s'explique essentiellement par les pertes sur le montant de la pension entraînées par le passage par la mesure⁵⁶. En effet, les salariés affiliés à des régimes professionnels par répartition, dans lesquels la retraite correspond à une fraction du dernier salaire perçu, perdaient une partie de leurs droits s'ils exerçaient une activité réduite au cours de leurs dernières années de carrière. Dans certains cas, le passage par la préretraite progressive se traduisait par une baisse de moitié de la pension de retraite.

⁵⁴ D.-W. Kalish et T. Aman, 1997, « Systèmes de retraite : le processus de réforme dans les pays de l'OCDE », document de travail OCDE.

⁵⁵ European Community, 1998, « Income benefits for early exit from the labour market in eight european countries. A comparative study », *European Economy*, n°3.

⁵⁶ F. Laczko, 1988, « Partial Retirement as an Alternative to Early Retirement : a Comparison of Gradual Retirement Schemes in Britain, France and Scandinavia », *International Social Security Review*, 2/88, pp 172-196.

En 1996, seulement 2 000 personnes avaient profité du système de retraite progressive allemand, sur 1,2 millions de personnes éligibles. Outre l'obligation de remplacement (cf. supra), c'est également le manque de coordination entre les règles de la retraite partielle et celles des pensions d'entreprise dans les secteurs où elles représentent une part importante des revenus des retraités, qui explique pour une part l'échec du nouveau dispositif mis en place en 1992 : le passage par la mesure se traduisait par une baisse substantielle du montant de la pension d'entreprise. De plus, l'âge minimum requis était de 63 ans, âge auquel de nombreux allemands sont déjà à la retraite ou en préretraite totale. Le dispositif a donc été réformé en 1996 afin de pallier ces inconvénients. L'âge minimum requis a été abaissé à 55 ans et l'employeur est désormais tenu de verser 20 % de salaire en plus au salarié en préretraite partielle et surtout, des cotisations retraite calculées sur la base de 90 % du salaire correspondant à un temps plein.

1.3 Les dispositifs de préretraite totale concurrencent les préretraites partielles

Mais c'est surtout la concurrence des dispositifs de préretraite totale qui leur a été fatale, dans la mesure où ces derniers offraient souvent des taux de remplacement attractifs et étaient beaucoup plus simples à mettre en œuvre pour les entreprises. Dans la plupart des cas, la réduction du nombre d'heures travaillées entraîne une perte de revenu net de moins de 20 %. Les dispositifs de préretraite progressive sont donc avantageux d'un strict point de vue financier. Dans la plupart des pays, ils sont cependant à peine plus intéressants, notamment pour les salariés à faible revenu (inférieur au salaire brut moyen des ouvriers de l'industrie) ou à très faible revenu (la moitié du salaire brut ouvrier moyen de l'industrie) que les dispositifs de préretraite totale, et souvent moins intéressants que les dispositifs d'invalidité quand ils existent. Ceci explique sans doute pour une part leur relatif insuccès au regard des autres dispositifs de cessation anticipée d'activité.

En Finlande et au Danemark pour le bas de la distribution des revenus, le faible écart entre les taux de remplacement servis par les systèmes de préretraite totale et progressive est largement responsable du peu de succès rencontré par ces programmes⁵⁷. Au Danemark, le système de préretraite progressive ou de retraite partielle n'est financièrement attractif, par rapport à la préretraite totale, que pour les hauts revenus, ceux-là même qui sont les moins désireux de travailler à temps partiel et dont le poste peut être difficile à adapter au temps partiel. En Finlande, l'écart avec le système d'indemnisation des chômeurs de 60-64 ans qui fonctionne comme un dispositif de préretraite totale est très faible pour les bas salaires.

⁵⁷ *European Economy*, 1998, opus cit.

Tableau 14 : Taux de remplacement net pour une personne en préretraite totale ou partielle ⁽¹⁾ (mi-temps)

	Dernier salaire à temps plein en % du salaire ouvrier moyen de l'industrie				
	50	75	100	150	200
Danemark					
- préretraite totale 1	101	85	66	50	40
- préretraite totale 2	101	72	56	42	34
- retraite partielle	102	88	80	76	72
Espagne					
- préretraite totale	79	63	63	61	60
- préretraite progressive ⁽²⁾	98	98	98	98	97
Italie					
- pension d'ancienneté totale	81	79	78	79	76
- pension d'ancienneté partielle	94	88	83	88	90
Finlande					
- préretraite totale	68	57	52	47	46
- assurance chômage	88	70	65	65	65
- préretraite progressive	88	82	81	81	81

(1) Pour les formules de préretraite partielle ou de retraite progressive, on suppose que l'individu poursuit son activité antérieure à mi-temps (50%).

(2) avec obligation de remplacement du salarié ou de maintien des effectifs.

Source : *European Economy*, 1998

En Italie, le faible succès des dispositifs de pension d'ancienneté partielle s'explique par le faible écart financier avec les systèmes de préretraite totale. Quant aux préretraites progressives, leur accès est extrêmement restrictif, accordé au cas par cas par l'administration aux entreprises en difficulté ⁵⁸.

2. L'exception Suédoise ?

Au total, seul le système suédois de préretraite progressive a connu un véritable succès. Mis en place en 1976, il a concerné jusqu'à un quart des travailleurs âgés de 60 à 64 ans à son apogée, au début des années 1980. Ce dispositif a été supprimé en 1999, dans le cadre de la réforme du système de retraite. On s'accorde à lui imputer une large part de l'augmentation du temps partiel chez les travailleurs de 55 à 74 ans et notamment chez les hommes de 60 à 64 ans que l'on a observée à partir des années 1970. Aucune étude ne permet cependant de lui imputer le maintien à un niveau relativement élevé des taux d'activité et des taux d'emploi aux âges élevés en Suède par rapport aux autres pays européens : ils ont en effet baissé à partir du début des années 1980, pour les hommes de plus de 60 ans, mais beaucoup moins rapidement qu'ailleurs. Cependant, il faut souligner que, pas plus qu'ailleurs, les travailleurs âgés n'ont échappé à une certaine fragilisation de leur situation sur le marché du travail, ainsi qu'en témoignent les indicateurs de durée du chômage, les raisons d'entrée dans le chômage et l'augmentation des entrées en invalidité (OCDE, 1995b). En période de récession, ils apparaissent plus vulnérables que les jeunes, et symétriquement les reprises économiques leur sont moins favorables.

2.1 Les dispositifs de cessation anticipée en Suède

Outre la préretraite progressive, il existait en Suède, jusqu'en 1999, deux autres systèmes de cessation anticipée d'activité, un système de retraite partielle et un dispositif d'invalidité.

- La retraite partielle

Il est possible de percevoir sa pension de retraite avant l'âge normal de 65 ans (retraite anticipée totale), à partir de 60 ans, moyennant des abattements actuariellement neutres et définitifs, d'environ

⁵⁸ OCDE, 1995, opus cit.

6 % par année d'anticipation. Il est également possible d'obtenir une fraction de la pension de retraite, un quart, la moitié ou les trois quarts à partir de 60 ans, moyennant là encore une réduction actuarielle (retraite partielle). En outre, la plupart des suédois choisissant de partir avant 65 ans bénéficient du versement de leur pension professionnelle négociée avec leur employeur, représentant environ 10 % du salaire antérieur. La pension professionnelle subit également un abattement définitif de 6 % par année d'anticipation. Le taux de remplacement se situe en moyenne aux alentours de 67 % et peut même être plus élevé dans certains cas une fois prises en compte les pensions privées. Il est toutefois généralement moins élevé que le taux de remplacement garanti par le dispositif d'invalidité. En outre, la pension de retraite est définitivement minorée, ce qui n'est pas le cas pour les personnes qui cessent leur activité de façon anticipée au titre de l'invalidité.

La retraite anticipée partielle, si elle fournit des taux de remplacement assez élevés (environ 80 % pour une retraite anticipée au taux de 50 % avec cumul d'une activité à mi-temps), se traduit par une baisse substantielle et définitive de la pension de retraite et l'activité professionnelle n'ouvre pas de nouveaux droits de retraite. Elle est donc moins avantageuse que la préretraite progressive qui permet quant à elle d'accroître ses droits à pension.

Ceci explique le faible succès, de ces dispositifs dans leur version totale comme dans leur version partielle : ces dix dernières années, le nombre de bénéficiaires (en stock) est resté relativement stable, aux alentours de 17 000 personnes, voire moins certaines années. Ces dispositifs ont été modifiés dans le cadre de la réforme des retraites en 1999.

- L'invalidité

En comparaison, le système d'invalidité est beaucoup plus attractif : le nombre de bénéficiaires âgés de 60 à 64 ans dépassait les 130 000 en 1995, en très légère baisse depuis 10 ans. Si à l'origine, la pension d'invalidité était accordée sur de seuls critères médicaux, les conditions d'éligibilités ont été élargies, entre 1973 et 1991, à des critères d'employabilité, au bénéfice des travailleurs âgés de 60 à 64 ans, et notamment des chômeurs ayant épuisé leurs droits. Les entreprises cherchant à diminuer leurs effectifs et/ou à se restructurer ont, en accord avec les syndicats, massivement utilisé l'invalidité, rebaptisée « pension 58,3 ». Les entreprises licenciaient en effet les salariés âgés de 58 ans et 3 mois et plus. Après son licenciement, le travailleur recevait une indemnité de chômage jusqu'à 60 ans (la durée maximale d'indemnisation est de 1 an et 9 mois). Ensuite, une pension d'invalidité pour des raisons liées au marché du travail lui était versée. En 1991, les conditions d'éligibilité ont été durcies pour endiguer le développement des sorties anticipées du marché du travail.

Les références à l'emploi exigées pour bénéficier d'une pension d'invalidité sont les mêmes que celles servant au calcul de la retraite de base (avoir travaillé 30 ans). Contrairement au cas précédent, le passage par l'invalidité n'affecte pas le montant de la pension de retraite : l'assuré reçoit la même pension que s'il était parti à la retraite à l'âge normal. En pratique, pour les personnes ayant 30 ans de cotisation à l'assurance vieillesse, la pension d'invalidité remplace environ les deux tiers et jusqu'à 80 % du salaire antérieur. Bien que les conditions d'accès à l'invalidité aient été durcies⁵⁹ en 1991 pour tenter d'endiguer la hausse du nombre de bénéficiaires, l'invalidité reste le premier dispositif de cessation anticipée d'activité. Un tiers des 60-64 ans sont aujourd'hui en invalidité.

- La préretraite progressive

La préretraite progressive a été mise en place en 1976, en même temps que l'âge légal de la retraite était abaissé de 67 ans à 65 ans. Ce dispositif permettait aux travailleurs âgés de 60 à 65 ans (l'âge légal de la retraite est de 65 ans) qui le souhaitaient⁶⁰ de sortir progressivement du marché du travail. Étaient éligibles les personnes qui justifiaient d'une résidence en Suède et qui avaient travaillé au moins 10 ans depuis l'âge de 45 ans. Les bénéficiaires du dispositif devaient réduire leur temps de

⁵⁹ Un certificat médical est désormais exigé et la possibilité de bénéficier de la pension d'invalidité sur des critères professionnels a été supprimée.

⁶⁰ L'accès au dispositif se fait à la demande du salarié.

travail hebdomadaire d'au moins 5 heures. L'assuré devait travailler 17 heures au minimum et jusqu'à 35 heures au maximum par semaine. Il continuait à cotiser à l'assurance vieillesse sur la base de son salaire à temps partiel, disposition essentielle pour les assurés qui n'avaient pas encore, à 60 ans, les 30 années de cotisation nécessaires à l'obtention de la pension de retraite complémentaire à taux plein. L'évolution de la réglementation de la préretraite progressive et les modifications des flux d'entrées qui s'en sont suivies éclairent les raisons de son succès.

2.2. Les raisons du succès ...

Un taux de remplacement élevé

Lorsqu'il a été mis en place, en 1976, le dispositif de préretraite progressive offrait un taux de remplacement avantageux puisque la pension couvrait 65 % du revenu perdu. Après impôt, le taux de compensation était encore plus élevé. Le succès de ce système a été considérable jusqu'au début des années 1980 et on peut lui imputer une large part de l'augmentation du temps partiel chez les travailleurs de 55 à 74 ans (+ 36 % entre 1976 et 1990) et notamment chez les hommes de 60 à 64 ans (+ 150 %) que l'on a observée à partir des années 1970. Sous l'afflux des bénéficiaires de 1979 à 1981, le coût du dispositif pour les finances publiques a été multiplié par près de deux (de 890 à 1 558 millions de KrS).

En 1981, le gouvernement a abaissé le taux de remplacement de 65 % à 50 % afin de freiner la croissance du nombre de bénéficiaires. Le taux de la cotisation, totalement à la charge de l'employeur, finançant le dispositif, a été également sensiblement augmenté de 0,25 % en 1980 à 0,50 % en 1985. La baisse du taux de remplacement a eu un effet désincitatif certain. Entre 1981 et 1987, le nombre de bénéficiaires a diminué de près de moitié. En 1987, le gouvernement a remonté le taux de compensation à 65 %, ce qui a entraîné une légère hausse des entrées entre 1987 et 1990, suivie d'une stabilisation. Enfin, en 1994, il a baissé à nouveau le taux de compensation à 55 %, en plafonnant la compensation, à 10 heures de réduction du temps de travail maximum, ce qui réduisait encore l'attrait du dispositif. Les entreprises ne pouvaient plus, sans perte financière pour le salarié, scinder un emploi à temps plein en deux emplois à temps partiel, formule qui minimise probablement les problèmes et les coûts de réorganisation du travail.

Tableau 15 : Évolution du nombre de bénéficiaires de la préretraite progressive en Suède

	stock	entrées
1976	14 000	14 000
1980	67 000	32 000
1981	64 000	12 000
1987	35 000	14 000
1990	38 000	11 000
1996	38 000	nd

Source : OCDE, 1995b et European Economy, 1998

Pas d'obligation de remplacement

Le système Suédois n'impose pas de condition de remplacement. Cette flexibilité explique probablement en partie son succès côté employeur ⁶¹.

En outre, les employeurs se sont probablement servis du temps partiel comme substitut aux licenciements de travailleurs âgés, rendus très difficile par le durcissement de la législation sur le licenciement des travailleurs âgés depuis 1975 ⁶².

⁶¹ B. Casey, 1997, opus cit.

2.3 ... et ses limites

Le succès de la préretraite progressive en Suède doit toutefois être relativisé, notamment au regard de celui du dispositif d'invalidité. Si elle a connu son apogée au début des années 1980, la préretraite progressive ne concerne aujourd'hui qu'un peu plus de 10 % de la classe d'âge des 60-64 ans, alors que plus d'un tiers sont en invalidité.

Certaines études mentionnent le rôle important qu'a joué la bonne conjoncture économique en Suède dans le succès de la préretraite progressive au début des années quatre-vingt. Les actifs employés qui souhaitaient anticiper leur départ en retraite se sont alors tournés vers le seul dispositif accessible à leur initiative, le système de préretraite progressive⁶³. Les entreprises ont accompagné ce mouvement en augmentant leur offre d'emplois à temps partiel. En revanche, le retournement de la conjoncture a conduit les entreprises à se restructurer en utilisant les dispositifs de préretraite totale. Casey (1997) impute ainsi la baisse des flux d'entrées en préretraite progressive au milieu et à la fin des années 1980, non seulement à la baisse de la compensation salariale accordée par l'État, mais également aux difficultés économiques qui ont amené les entreprises à recourir à des moyens de réduction de leurs effectifs beaucoup plus radicaux, et surtout beaucoup moins coûteux à mettre en place. En Suède comme ailleurs, quoiqu'à un degré moindre, les dispositifs de cessation anticipée d'activité - ici l'invalidité - ont en effet concurrencé les systèmes de préretraite progressive, comme en a témoigné l'accroissement du nombre de départs en invalidité. Entre 1973 et 1991, en effet, les critères d'accès à l'invalidité, jusque-là strictement médicaux, ont été assouplis pour permettre en particulier la prise en charge des chômeurs de longue durée en fin de droits. Les entreprises, confrontées à la récession économique, ont alors utilisé la « préretraite 58,3 », pour évincer les salariés âgés de l'entreprise, de préférence à la préretraite progressive.

En outre, il semble que la préretraite progressive avait, au plus fort de son succès, atteint le niveau de saturation. Les employeurs trouvaient de plus en plus difficile d'organiser leur travail autour des salariés à temps partiel, alors même que la Suède est le pays où le temps partiel est le plus développé et que l'existence d'une offre d'emplois à temps partiel, notamment pour les femmes, a contribué au succès du dispositif⁶⁴.

2.4 Préretraite partielle et réforme du système de retraite suédois

À compter de 1999, le dispositif de préretraite progressive est supprimé dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme générale des retraites. En revanche, le système de retraite partielle est maintenu.

Dans le nouveau système, les assurés cotisent à un système de retraite par répartition, complété par un système de capitalisation. Les cotisations pour la retraite par répartition sont virtuellement accumulées sur un compte individuel. Les sommes inscrites sont revalorisées en fonction d'un indice de croissance des salaires. Au moment de la liquidation, les sommes accumulées constituent le montant agrégé des droits à pension auprès du régime par répartition. La pension annuelle est définie par la division des droits accumulés par un facteur dépendant de l'âge à la liquidation, de l'espérance de vie et d'une hypothèse de croissance économique. Ce diviseur sera le même pour les personnes d'une même génération mais pourra varier d'une génération à l'autre. Dans le système par capitalisation, la pension est versée sous forme de rente, calculée selon une règle actuarielle identique pour les hommes et les femmes, à partir du capital total accumulé (versements, intérêts, redistribution des versements des personnes décédées). L'assuré perçoit la pension pendant toute la durée de sa retraite.

La liquidation de la pension par répartition comme de la pension par capitalisation peut avoir lieu dès 61 ans. Le montant de la pension est ajusté en fonction de l'âge, par le biais du diviseur (abattement

⁶² OCDE, 1995, opus cit.

⁶³ Un actif en bonne santé ne pouvait accéder à l'invalidité qu'après être passé par le chômage de longue durée.

⁶⁴ B. Casey, 1997, opus cit.

actuariellement neutre). Les assurés peuvent liquider leurs pensions de retraite en totalité ou en partie (un quart, la moitié ou les trois-quarts). Ils ont toute liberté pour cumuler leur pension de retraite avec un revenu d'activité. Celui-ci ouvre des droits à retraite supplémentaires. En continuant à travailler au-delà de 61 ans, un retraité peut donc accroître ses droits à retraite, d'une part en accumulant des cotisations supplémentaires et d'autre part en bénéficiant de coefficients de liquidation sur la fraction de sa pension non liquidée d'autant plus avantageux qu'il est plus âgé.

Dans le prolongement de la réforme des retraites votée en 1994, le gouvernement suédois a également mis en place un certain nombre de dispositifs visant à favoriser l'emploi des plus âgés. En 1995, un vaste programme de subvention pour l'emploi des travailleurs âgés a été lancé. Les employeurs peuvent, dans ce cadre, recevoir jusqu'à 50 % du coût salarial s'ils embauchent des chômeurs âgés de longue durée. De plus, la législation sanctionnant la discrimination à l'égard des travailleurs âgés a été durcie. Elle s'applique aux travailleurs jusqu'à l'âge de 66 ans depuis 1997 et 68 ans depuis 1998.

3. Le développement, dans certains pays, de la retraite partielle « informelle »

Jusqu'ici, seuls les dispositifs publics de préretraite progressive ont été examinés. Or, on a pu observer, notamment aux États-Unis, au Royaume-Uni ou au Japon un développement spontané du temps partiel choisi en fin de carrière.

3.1 Les États-Unis

Aux États-Unis, il semble y avoir eu tension entre les politiques publiques et les politiques de gestion de la main-d'œuvre, les entreprises favorisant le retrait précoce d'activité et l'État tentant d'augmenter l'âge de cessation d'activité ou de freiner l'abaissement de cet âge. Par rapport à l'État français, l'État américain est peu intervenu dans les politiques de gestion du personnel. En ce qui concerne les salariés âgés, les interventions ont été marquées par une logique d'interdiction de la discrimination fondée sur l'âge, en matière d'embauche, de congé, de rémunération (1967) ou d'affiliation aux régimes de retraite privés (1986). Les pouvoirs publics ont également durci les conditions d'accès à l'assurance invalidité en 1980 et n'ont donc pas permis à une proportion plus importante qu'auparavant de salariés de quitter le marché du travail par ce biais, comme cela a été le cas aux Pays-Bas ou en Allemagne. L'âge de la retraite est resté fixé à 62 ans. Le montant et la durée des versements de l'assurance chômage ont toujours été les mêmes, quel que soit l'âge du chômeur. Dans les années 1980, certaines entreprises, surtout les grandes, ont mis en place des incitations exceptionnelles aux départs de salariés relativement jeunes, notamment en assouplissant les conditions d'obtention d'une pension privée avant l'âge normal de 65 ans⁶⁵. Beaucoup de ces « préretraités » ont poursuivi une activité professionnelle, salariée ou indépendante, le plus souvent à temps partiel⁶⁶. Le temps partiel volontaire est en effet très développé chez les Américains âgés. La proportion de travailleurs âgés à temps partiel a augmenté de plus de 10 points ces vingt dernières années, pour les hommes comme pour les femmes⁶⁷.

Les règles de perception de la pension de retraite publique (OASDI) favorisent également le cumul entre un emploi et la retraite entre 62 ans et l'âge « normal » de la retraite, 65 ans. Il est en effet possible de liquider sa retraite dès 62 ans, avec un abattement de 6,66 % par année d'anticipation⁶⁸.

En outre, les personnes qui retardent la liquidation de leur retraite et continuent à travailler au-delà de 65 ans bénéficient d'une majoration de leur pension, appelée DRC (Delayed Retirement Credit), au taux de 4,5 % par année de report pour les générations nées en 1929 ou 1930. Dans le cadre de la

⁶⁵ Tout au plus l'État a-t-il pu favoriser indirectement ce mouvement via les exemptions fiscales qu'il accorde aux régimes de retraite professionnels en encourageant les dispositifs favorisant la retraite à l'âge de 62 ans ou avant.

⁶⁶ L. ApRoberts, « Protection sociale et gestion de la main-d'œuvre âgée : le cas des États-Unis », B. Cochemé et F. Legros, *Les retraites, genèse, acteurs, enjeux*, Armand Colin, 1995.

⁶⁷ OCDE, 1995 opus cit.

⁶⁸ Abattement qui peut être considéré comme actuariellement neutre, au moins pour les hommes.

réforme de 1983, qui a prévu le relèvement progressif de l'âge « normal » de liquidation de 65 à 67 ans à l'horizon 2022⁶⁹, ce taux devrait augmenter progressivement jusqu'à 8 % pour les générations nées après 1942, afin de renforcer l'incitation à liquider sa pension après l'âge normal.

Enfin, la réforme de 1983 a assoupli les règles de cumul entre un emploi et une retraite afin de favoriser l'activité après 62 ans. En effet, le cumul est autorisé dans certaines limites : ce n'est qu'au-delà d'un certain plafond de revenu annuel (15 500 \$ en 1999) que les prestations sont servies à taux réduit. Le plafond est plus élevé pour les personnes âgées de 65 à 69 ans que pour celles de 62 à 64 ans. À partir de 70 ans, le plafond est supprimé. En pratique, on observe que les cumulants travaillent un nombre d'heures leur permettant de ne pas dépasser le plafond. Le taux de réduction de la pension, qui était de 1 \$ pour 2 \$ de revenu excédant le plafond a été ramené en 1984 à 1 \$ pour 3 \$ de revenu dans le cadre de la réforme de 1983. De même, le plafond devrait augmenter progressivement, pour passer à 30 000 \$ en 2002.

Les modes de retrait de la vie active se sont donc, sous l'effet des initiatives privées, beaucoup diversifiés. Le processus de sortie du marché du travail peut s'étendre sur plusieurs années, et commencer, pour certains, bien avant l'âge de 60 ans (OCDE, 1995). De plus, il n'est pas toujours définitif. On observe d'ailleurs actuellement une forte augmentation du nombre de personnes âgées retournant sur le marché du travail après plusieurs années de retraite. Les raisons de ce mouvement sont pour l'instant encore mal explicitées : elles tiennent sans doute tout autant au faible niveau des pensions, qu'à l'amélioration de l'état de santé des plus âgés et à la demande des entreprises confrontées à une pénurie de main-d'œuvre.

Beaucoup d'américains occupent, en fin de carrière, un emploi « transitoire », par opposition à « l'emploi-carrière », occupé pendant l'essentiel de la vie active. Selon la définition de « l'emploi-carrière », entre un quart et la moitié des américains âgés demeurent dans la vie active après avoir achevé leur carrière. Selon certaines études⁷⁰, le maintien dans la vie active après « l'emploi-carrière » est plus fréquent aux deux extrémités de l'échelle des revenus : les plus pauvres parce qu'ils y sont obligés, les plus riches parce qu'ils le souhaitent.

3.2 Le Japon

Le cas de ce dernier pays est particulièrement emblématique de l'interaction entre contrat salarial et gestion des fins de carrière par les entreprises. Au Japon, sur le marché primaire du travail (secteur protégé), les salariés sont promus et rémunérés en fonction de leur ancienneté. En contrepartie, le contrat qui les lie à leur employeur prévoit un âge obligatoire de départ en retraite privée, plus précoce que l'âge de la retraite publique. Les salariés âgés entament donc en général une seconde carrière après avoir liquidé leurs droits à la retraite d'entreprise. Il n'est pas rare que leur ancien employeur les réembauche ou les replace chez un fournisseur ou un sous-traitant. Dans tous les cas cependant, cette mobilité professionnelle forcée se traduit par une forte baisse de la rémunération. L'État encourage l'emploi des travailleurs âgés par des subventions directes (prise en charge d'une partie du salaire) ou indirectes (subvention de la formation des salariés de plus de 45 ans). Il essaie également d'inciter les entreprises à relever l'âge de la retraite obligatoire privée au nom de la nécessité d'équilibrer les régimes de retraites, menacés par le vieillissement. Les taux d'activité des plus âgés restent donc également relativement élevés au Japon, mais ils ont pour contrepartie une flexibilité forcée des fins de carrière. Au-delà de cet exemple particulier, on conçoit intuitivement que l'existence de contrats implicites de rémunération à l'ancienneté ait automatiquement pour contrepartie un âge de la retraite couperet. Ces contrats sont en effets efficaces pour fidéliser et motiver les salariés, mais ils rendent leur maintien au travail trop coûteux au-delà d'un certain âge⁷¹.

⁶⁹ L'âge normal augmentera de 65 à 66 ans entre 2000 et 2005, puis de 66 à 67 ans entre 2017 et 2022.

⁷⁰ OCDE, 1995 opus cit.

⁷¹ E.-P. Lazear, 1979, « Why is there Mandatory Retirement ? », *Journal of Political Economy*, décembre, pp.1261-1284.

Ce système a cependant été mis à mal ces dernières années par le ralentissement de la croissance économique, les entreprises sous-traitantes qui accueilleraient jusqu'alors les salariés âgés souffrant de la crise comme les autres. En outre, sous la pression de la concurrence internationale, les deux secteurs qui accueillent traditionnellement les travailleurs âgés, le commerce de détail et l'agriculture, ont subi une déréglementation substantielle, défavorable aux entreprises individuelles, nombreuses dans ces secteurs ⁷².

Face au vieillissement rapide de la population, les pouvoirs publics ont pris la décision de relever l'âge de liquidation de la pension d'État de 60 à 65 ans. Ce relèvement progressif ne sera pleinement effectif qu'en 2013. Dans le même temps, la retraite obligatoire d'entreprise avant 60 ans est déclarée illégale, et un certain nombre de mesures ont été prises pour inciter les entreprises à conserver leurs salariés jusqu'à 65 ans et pour favoriser le travail après 60 ans en modifiant les règles du régime de retraite public et la politique de l'emploi.

En effet, une retraite partielle publique a été instaurée pour les personnes de 60 à 64 ans, qui équivaut à environ la moitié de la pension intégrale et les règles de cumul entre une pension et un revenu d'activité ont été assouplies (le plafond a été relevé).

Parallèlement, les incitations en direction des entreprises ont été multipliées. Deux programmes de subvention ont été réactivés et un troisième créé :

- des subventions salariales sont octroyées aux entreprises du secteur privé qui embauchent des personnes difficiles à employer, comme les travailleurs âgés ;
- des subventions de 20 000 yens par mois sont accordées aux entreprises qui emploient plus de 6 % de travailleurs de 60 à 64 ans et de 30 000 yens lorsque la proportion dépasse 8 % ;
- une subvention est accordée aux personnes trouvant un emploi après avoir quitté le précédent à 60 ans, équivalente à 25 % du nouveau salaire, de façon à garantir à toute personne acceptant jusqu'à 50 % de baisse de salaire un revenu total correspondant à 62,5 % de son ancien salaire.

Il n'y a pas encore eu d'évaluation de l'impact de ces subventions.

Enfin, de nombreuses entreprises réfléchissent à une modification des règles de rémunération à l'ancienneté. Un consensus se dégage en effet progressivement aujourd'hui autour de l'idée qu'elles pénalisent l'emploi des travailleurs âgés ⁷³.

⁷² B. Casey, 1997, opus cit.

⁷³ A. Seike, 1996, « The pensionable age and the extension of mandatory retirement age », *Japan Labor Bulletin*, vol. 35, n°10, 4-7.

Annexe 1

Présentation des rapports traitant de la retraite progressive

1. Les rapports précédant l'adoption des ordonnances de 1982

1.1 Le rapport préparatoire au VIIIème plan (1981-1985), Vieillir demain

Le rapport du groupe « Prospective personnes âgées » du VIIIème plan s'était interrogé sur les moyens de prévenir le vieillissement et d'offrir un choix plus réel aux personnes âgées, en leur reconnaissant, selon leur situation, un droit au travail ou un droit au repos. « Pour le salarié, il faut que le droit à prendre sa retraite cesse de se transformer, comme trop souvent aujourd'hui en obligation de partir. Bien plus, il faut que celui qui le souhaite puisse, s'il en a les capacités, avoir des chances équitables de poursuivre son activité au-delà de l'âge où il peut normalement partir, même après 65, et même après 70 ans (...) Ce propos n'est pas formulé à la légère. Il ne se veut ni provocant, ni irresponsable. Il est dicté, d'une part par la considération de l'avenir : demain, sans doute, ces pratiques se développeront à nouveau et la France doit se faire, fût-ce à la marge, à l'idée que travailler tard n'est ni scandaleux, ni utopique. Il est dicté par une position de principe déjà affirmée : le droit au travail existe et il faut le restaurer ».

De ce fait, le groupe de travail proposait de ne pas généraliser la retraite à 60 ans. Pour prendre en compte la demande justifiée d'actifs ayant débuté très jeunes et ayant subi des conditions de travail difficiles, « la solution n'est pas de généraliser l'abaissement à 60 ans de l'âge de la retraite. (...) Une telle mesure, sacralisant un seuil d'âge, serait l'image de l'irréversible. Au nom de l'avenir, il faut l'écartier. Au nom du présent aussi. En raison de son coût considérable ». C'est la notion de durée d'activité qui devrait être le critère central de l'ouverture des droits à retraite. L'avantage était « d'effacer les seuils, qui sont critères de vieillissement et d'exclusion ». Une durée de 40 à 45 ans d'activité était évoquée, ce qui permettait à ceux ayant eu les carrières les plus longues de faire valoir immédiatement leurs droits à la retraite⁷⁴. L'âge de 65 ans demeurait, pour un premier temps au moins, un butoir, de même que les seuils moins élevés actuellement en vigueur dans divers régimes spéciaux⁷⁵.

Le groupe de travail recommandait « la possibilité de prendre, à partir d'un âge assez précoce, une retraite progressive ou par étapes. Cette idée répond à l'évidence aux préoccupations de souplesse et de transitions douces. Sa diffusion est donc un objectif majeur. Elle doit résulter d'un accord entre l'employeur et le salarié ».

Quatre conditions étaient jugées nécessaires à l'ouverture de ce droit :

- l'accès à la retraite progressive était ouvert sous réserve d'une certaine durée de cotisation, moindre que pour l'obtention du taux plein ;
- le revenu total du retraité partiel n'est pas équivalent au salaire correspondant à une activité pleine ;
- des dispositifs glissants, dès un âge relativement peu avancé, doivent être créés ;
- « enfin, il faudrait que les esprits soient mieux préparés à de telles évolutions et que les partenaires sociaux y manifestent plus d'attachement ». Il était regretté que le principe recueille l'accord des organisations syndicales mais que peu de revendications s'expriment en ce sens.

⁷⁴ « En termes sociaux, l'aspect le plus légitime de la revendication actuelle d'une retraite à 60 ans serait satisfait ».

⁷⁵ De même bien sûr que les âges plus précoces prévus en cas d'inaptitude ou de travaux pénibles. Entre l'âge légal qui lui est applicable au titre de ces régimes, et la règle nouvelle de la durée d'activité, le salarié choisirait la disposition la plus favorable. Par la suite, mais on sort sans doute du moyen terme, tout butoir d'âge pourrait être supprimé. Il n'y aurait plus d'âge de la retraite, mais des durées, modulées suivant les conditions de travail ou la nature de l'activité.

Le rapport stigmatisait un partage du travail s'opérant de fait sur la base d'un critère d'âge. Il appelait ainsi à « ne pas institutionnaliser la garantie de ressources, et si possible à en prévoir l'extinction rapide », afin de favoriser « un autre mode de partage du travail, assis sur d'autres critères que l'âge ». De même, les incohérences de la législation étaient pointées : « incompatible avec un droit au travail restauré, l'interdiction du cumul [entre un emploi et une retraite] entre également en conflit avec la retraite progressive, qui est un « cumul partiel » institutionnalisé. Le gouvernement et les partenaires sociaux feraient œuvre utile en expliquant pourquoi il est important que la pension ne soit jamais subordonnée à l'inactivité ». Enfin, il soulignait la nécessité de favoriser la formation professionnelle « jusqu'aux dernières années de vie professionnelle, - ce qui exigera peut être une aide publique spécifique ».

Cette position correspondait à celle exprimée ensuite par la recommandation du Conseil des Communautés européennes du 10 décembre 1982 relative aux principes communautaires de l'âge de la retraite. « Les principes posés par cette recommandation prévient l'assouplissement des règles relatives à l'âge de la retraite, le droit à une compensation financière pour les travailleurs âgés dont la durée de travail fait l'objet d'une réduction progressive, le droit d'exercer au moins une activité professionnelle limitée après la pension, des programmes de préparation à la retraite ». La réalisation de ces objectifs était « un engagement à long terme des États membres »⁷⁶.

1.2 Le rapport de Pierre Laroque « Pour une transition de l'activité à la retraite » (1981)

Rédigé à la demande du ministre du travail et de la participation, ce rapport est centré sur la mise en place d'une retraite progressive. Malgré des « orientations difficilement compatibles avec la conjoncture », le rapport s'est attaché au moyen et au long terme. Les objectifs recherchés étaient triples :

- « éviter la rupture entraînée par le passage brutal de la pleine activité à l'inactivité totale, dont les effets nocifs sont de plus en plus dénoncés, notamment par le corps médical,
- adapter le travail à l'homme, par la prise en compte dans l'organisation productive du vieillissement humain,
- défendre le droit au travail des personnes âgées, au lieu d'organiser leur exclusion pour atténuer à court terme les problèmes d'emploi ».

Les propositions formulées dans le rapport s'appuyaient sur le constat suivant :

« Le départ en retraite repose sur un critère d'âge fixé de façon plus ou moins arbitraire. Cet âge tombe comme un véritable couperet, les employeurs privés et publics, ayant coutume de se défaire instantanément du travailleur parvenu à l'âge légal d'ouverture du droit à pension de vieillesse à taux plein. Les effets nocifs de ce type de « retraite couperet » s'observent tant dans l'organisation sociale que sur le plan individuel. La généralisation de la retraite aux alentours de 65 ans – voire maintenant 60 ans et même moins – a opéré un découpage des âges de la vie, marqué par une spécialisation et une ségrégation abusives ». Le rapport constate que le droit au travail affirmé par la Constitution et qui ne connaît pas de limite d'âge supérieure est bafoué dans les faits, notamment par les dispositions adoptées en matière d'emploi. « Instituée pour apporter une indemnisation suffisante du chômage, la garantie de ressources institutionnalise l'exclusion à partir de 60 ans. Les « préretraites », qui ne sont rien d'autres qu'une forme déguisée de chômage, organisent le départ à 55 ans, cette formule connaissant un développement croissant. Le droit au travail est bafoué avec d'autant plus de netteté que le travailleur est frappé d'une interdiction expresse de travailler ainsi que le prévoit notamment la réglementation en matière de garantie de ressources ». À ce propos, le rapport note « le danger d'irréversibilité qui s'attache aux mesures prises. Improvisées sur le coup de l'urgence, les mesures d'exclusion des travailleurs âgés risquent d'être difficiles à remettre en cause lorsque l'évolution démographique l'exigera ».

⁷⁶ Extrait du rapport de la commission des communautés européennes au conseil sur l'application de la recommandation du conseil du 10 décembre 1982.

L'orientation générale du dispositif proposé découle de ce postulat.

La mise en place d'un mécanisme de cessation progressive d'activité, conçue comme une forme de cumul partiel institutionnalisé constitue un élément de solution au problème que pose l'âge de la cessation d'activité. Le groupe de travail suggérait d'utiliser un système mixte mêlant une forme de préretraite et de retraite progressive :

- Avant l'âge d'ouverture du droit à la retraite, un dispositif conventionnel de compensation du revenu perdu liée au passage à temps partiel. Cette faculté serait ouverte aux salariés à partir de 55 ans. Le mécanisme serait mis en place par accord entre les partenaires sociaux, encouragé par une aide de l'État et un régime social avantageux. Une convention nationale interprofessionnelle fixerait les grandes orientations, déclinées ensuite par accords de branche et d'entreprise pour préciser les conditions d'ouverture des droits selon les secteurs, l'organisation du temps partiel. Une aide forfaitaire de l'État en fonction du nombre de salariés concernés et variable selon la participation de l'entreprise serait accordée, sous réserve de l'agrément des conventions ;
- À compter de l'âge d'ouverture des droits à la retraite, le versement d'une retraite partielle. Le système proposé était d'ajouter une nouvelle catégorie à celles pouvant demander une retraite anticipée (inaptés au travail, anciens combattants, etc.).

2. Le rapport « vieillir solidaires : l'avenir des régimes de retraite » du Commissariat général du Plan de 1986

Le diagnostic porté par la commission d'études et de propositions sur « la solidarité entre générations face au vieillissement démographique » était, là aussi, relativement critique bien que plus nuancé sur la situation faite aux travailleurs âgés : s'il déplorait l'exclusion précoce des travailleurs vieillissants, à partir de 60 ans, voire de 55 ans, il soulignait le poids du chômage dans ces choix sociaux. De plus, il soulignait le rôle des règles des régimes de retraite dans l'institution par les entreprises d'une « retraite couperet ».

« On accuse trop souvent les entreprises de pratiquer la « retraite-couperet ». Comment ne pas voir qu'elles n'ont pas d'autre choix, compte tenu des modalités de liquidation des pensions : l'actif doit cesser complètement son activité pour percevoir une pension, et il touche immédiatement une pension complète. C'est tout ou rien. Aucune possibilité de travailler momentanément à mi-temps en percevant une demi-pension, sauf, entre 55 et 60 ans, dans le cadre des contrats de solidarité de préretraite progressive. Ceux-ci, créés en janvier 1982, n'ont connu qu'un succès très limité en raison de la clause prévoyant l'obligation d'embauches supplémentaires venant compenser le passage à mi-temps du préretraité ». Le rapport critiquait également les rigidités introduites dans le système de retraite par la législation sur le cumul emploi/retraite qui dans sa forme actuelle « est une atteinte au droit du travail et l'on s'en émeut ».

Seule une modification des règles de liquidation des pensions pourrait, sur ce point, débloquent la situation : « les pensions, au lieu d'être liquidées du jour au lendemain, commenceraient à être versées partiellement dès 60 ans, et augmenteraient par paliers, selon les modalités à préciser, jusqu'à atteindre leur niveau définitif ».

Dans ses conclusions finales la commission considérait ainsi qu'à long terme, « la retraite à 60 ans répondra moins qu'aujourd'hui à une forte aspiration collective ; les futures générations seront entrées plus tardivement dans la vie active et seront moins usées au travail ; de plus, le travail après 60 ans contribuerait à pallier la réduction des ressources démographiques dans trente ans ».

Mais une condition préalable était nécessaire : « la révision de l'âge de la retraite n'est envisageable qu'à la condition que le chômage soit résorbé, et elle ne doit pas prendre la forme d'un recul brutal et

uniforme. Il faut supprimer la notion de retraite couperet. La commission préconise un allongement de la durée nécessaire pour obtenir une pension à taux plein, de façon à ce que les travailleurs ayant effectué une carrière longue (40 ans) continuent à pouvoir prendre leur retraite à 60 ans. En outre la retraite progressive (le travailleur réduirait graduellement son activité à partir de 60 ans et recevrait une pension partielle qui progresserait parallèlement) faciliterait l'adaptation du jeune retraité à sa nouvelle vie et allègerait la charge financière des caisses ».

3. Le rapport de la commission d'évaluation et de sauvegarde de l'assurance vieillesse (mars 1987)

La lettre de mission adressée le 24 septembre 1986 par le ministre des affaires sociales et de l'emploi à la commission d'évaluation et de sauvegarde de l'assurance vieillesse présidée par P. Schopflin mentionne explicitement l'étude des « dispositifs permettant de favoriser la poursuite de l'activité professionnelle au-delà de l'âge de 60 ans » et la recherche de « formules de passage progressif à l'inactivité ou de retraite à la carte ». Les régimes spéciaux n'avaient pas été inclus dans le champ de l'étude⁷⁷.

La commission a constaté que « les conditions actuelles du droit à la retraite s'apparentaient trop à une situation du « tout ou rien » cristallisée autour d'un âge de départ qui, s'il constitue un droit, ne doit en aucune manière s'analyser en une obligation ou un couperet ». « Tant des motivations économiques et sociales que le souci d'un plus grand respect des souhaits individuels militent largement » pour la mise en place de formules de retraite progressive. Ce mécanisme de retraite progressive présentait, pour la commission, trois avantages :

- une souplesse plus grande pour les salariés modulable en fonction des aspirations et des contraintes personnelles (état de santé, niveau de revenu souhaité) ;
- le maintien dans l'entreprise de salariés expérimentés ;
- un allègement de la contrainte financière pesant sur les régimes du fait de l'abaissement à 60 ans de l'âge de la retraite.

Diverses propositions conduisaient à remettre en cause le système profondément. Il avait été évoqué la possibilité de partir en retraite progressive sans condition d'âge dès lors que l'intéressé totalisait 150 trimestres, la possibilité de partir dès 55 ans sous certaines conditions d'activité ou de laisser l'assuré choisir à l'intérieur d'une tranche d'âge (55-70 ans) de liquider partiellement ou totalement ses droits à retraite. Mais elle avait été écartée pour des raisons financières. En conséquence, la majorité de la commission s'était ralliée à la proposition suivante :

- les conditions pour bénéficier du mécanisme seraient d'avoir atteint l'âge de 60 ans mais sans avoir nécessairement 150 trimestres ;
- l'intérêt pour l'assuré serait de permettre à l'assuré qui n'a pas une carrière complète d'augmenter ses droits dans la limite de 150 trimestres.

Enfin, il était souligné que « l'adaptation des régimes complémentaires conditionnerait le succès de la réforme » et qu'un « effort important de gestion » serait demandé aux régimes en raison des liquidations successives de la pension.

⁷⁷ « Quant aux régimes spéciaux, les projections démographiques et financières les concernant ne sont pas disponibles à ce jour et en tout état de cause, il est apparu que les réflexions susceptibles d'accompagner ces travaux ne pourraient émaner que d'une commission composée de manière sensiblement différente afin d'associer l'ensemble des partenaires sociaux et des départements ministériels concernés par leur avenir ».

4. Le rapport du comité des sages (octobre 1987)

Le comité des sages chargé d'assurer le bon déroulement des états généraux de la Sécurité sociale, reprend cette idée à son compte dans son rapport final d'octobre 1987. Dans la synthèse des débats nationaux, il est indiqué « qu'une quasi-unanimité se dégage pour inciter au développement d'une retraite progressive », dont l'intérêt apparaît comme évident tant pour le retraité que pour la transmission des métiers. Par contre, il est souligné que les autres questions (modification de la gestion du personnel, difficulté d'une pluri-liquidation des pensions pour les régimes, etc.) sont moins clairement perçues.

La conclusion dans le rapport général était la suivante : « il s'agit de permettre, dans certaines conditions, aux salariés qui le souhaitent d'exercer dans la dernière période de leur vie professionnelle – éventuellement chez le même employeur – un travail à temps partiel tout en percevant une pension partielle calculée au prorata de la diminution de leur activité professionnelle, la pension complète étant perçue au moment de la cessation totale d'activité. Un tel dispositif nécessite naturellement la suppression ou au moins l'aménagement de toutes les règles relatives au cumul emploi/retraite (...). Il peut être envisagé de n'en offrir la possibilité qu'à ceux des assurés approchant de l'âge d'ouverture du droit à pension et ayant acquis un minimum de durée d'assurance ». Le rapport appelait à engager la réforme rapidement, dans la mesure où l'inertie des comportements laissait présager une montée en charge très lente.

Annexe 2

Le régime des pensions de retraite des salariés du privé avant l'ordonnance de 1982

Jusqu'à la loi du 31 décembre 1971, l'assurance vieillesse avait les caractéristiques suivantes :

- le droit à une pension de retraite était ouvert à 60 ans mais seuls les assurés ayant 30 ans⁷⁸ d'assurance avaient droit à une pleine pension, les assurés ayant de 15 à 30 ans d'assurance bénéficiant d'une pension proportionnelle ; ceux ayant de 5 à 15 ans d'une rente de 20 % d'un total de cotisations calculé de manière complexe ; ceux ayant moins de 5 ans bénéficiant d'un remboursement de cotisations ;
- le taux de la pension, fixé à 20 % du salaire de base à 60 ans, s'accroissait de 4 % par an pour atteindre 40 % à 65 ans et éventuellement 60 % à 70 ans etc. ;
- certains travailleurs bénéficiaient du taux de 40 % par anticipation sur l'âge de 65 ans : ceux qui avaient exercé des travaux pénibles (disposition restée d'ailleurs inappliquée faute d'avoir pu convenir d'une définition de ces travaux pénibles), les anciens déportés ou internés, les inaptes et les invalides ;
- pour déterminer la durée d'assurance 30 ans, 15 ans etc ... un décret du 20 janvier 1950 prévoyait des règles complexes de coordination entre le régime général et les régimes spéciaux.

La loi du 31 décembre 1971, sérieusement remaniée d'ailleurs à la suggestion du Conseil d'État, a modifié ce régime sur des points importants. Elle a notamment renvoyé à des dispositions réglementaires pour :

- la définition de la durée minimum d'assurance permettant à 60 ans de jouir d'une pension. Le décret du 28 janvier 1972 a conservé sur ce point la durée antérieure de 15 ans ou 60 trimestres ;
- la définition de la durée maximum d'assurance susceptible d'être prise en compte et en dessous de laquelle joue une règle de proratisation. Cette durée a été progressivement élevée de 30 à 37 ½⁷⁹ ou de 120 à 150 trimestres en vertu du même décret du 28 janvier 1972 pour arriver au régime de croisière en 1975 ;
- la détermination du taux croissant avec l'âge de liquidation. Le décret du 28 janvier 1972 a apporté sur ce point une amélioration essentielle en faisant passer la fourchette des taux de liquidation entre 60 et 65 ans de 20 %-40 % à 25 %-50 %, la majoration par année supplémentaire étant portée à 5 % au lieu des 4 % antérieurement, ce qui permettait d'atteindre notamment un taux de 75 % à 70 ans ;
- le salaire de base. Le décret du 29 décembre 1972 a substitué au régime antérieur moins favorable, le régime des dix meilleures années, mais toujours dans la limite du salaire plafond.

⁷⁸ L'activité n'était pas connue avant 1930. Seules les années travaillées après cette date pouvaient donc être prises en compte pour le calcul de la pension. Cette situation justifiait que l'on ne retienne que 30 années d'assurance.

⁷⁹ En 1971, il était possible de remonter la durée reconnue avant plafonnement dans la mesure où, à cette date, il était possible de connaître jusqu'à 41 ans de carrière (la date du premier enregistrement étant 1930).

La réforme de 1971/1972 laissait ainsi subsister, en dessous de 30 ans d'assurance, le régime antérieur de la pension proportionnelle au-dessus de 15 ans, de la rente au-dessus de 5 ans, et du remboursement en dessous.

La loi du 3 janvier 1975 a apporté une simplification importante en supprimant dans le code toute référence à une durée d'assurance pour l'ouverture du droit à pension à 60 ans et en généralisant la règle du prorata en dessous de 37 ans $\frac{1}{2}$ d'assurance. Cette réforme a permis d'éliminer les régimes de rente et de remboursement en dessous de 15 et de 5 ans. D'autre part, elle a pratiquement réglé les problèmes de coordination en ce qui concerne l'ouverture du droit et le décret du 24 février 1975 a d'ailleurs abrogé le décret du 20 janvier 1950 sur ce point.

Au terme de cette évolution, le régime de l'assurance vieillesse avait **avant l'ordonnance de 1982** les caractéristiques suivantes :

- droit à une pension dès l'âge de 60 ans quelle que soit la durée d'assurance ;
- taux de cette pension croissant en fonction de l'âge à partir de 60 ans et sans limite, étant entendu que des catégories de plus en plus nombreuses avaient droit dès 60 ans au taux normalement applicable à 65 ans (loi du 21 novembre 1973 en faveur des anciens prisonniers de guerre, loi du 30 décembre 1975 en faveur des travailleurs en continu, à la chaîne, au four ou exposés aux intempéries d'une part, des mères de famille ayant exercé un travail manuel ouvrier d'autre part, enfin loi du 12 juillet 1977 en faveur des femmes justifiant d'une durée d'assurance de 37 ans $\frac{1}{2}$) ;
- application à la pension dans tous les cas (y compris pour les bénéficiaires du taux plein par anticipation) d'un prorata en fonction de la durée d'assurance par rapport à 37 ans $\frac{1}{2}$ ou 150 trimestres.

D'après les statistiques disponibles pour 1980, pour plus de 70 % des assurés (pour ceux qui avaient le taux de 50 % avant 65 ans et pour ceux dont le taux continuait de croître) l'affirmation que l'âge de départ au taux plein de 50 % était 65 ans était donc fausse.