



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de l'Université Toulouse 1 Capitole.

L'EMPLOI DES RETRAITÉS : UNE LIBÉRALISATION EN TROMPE-L'ŒIL

MARIE-CÉCILE AMAUGER-LATTES; ISABELLE DESBARATS

Référence de publication : Semaine Sociale Lamy, N° 1421, 16 novembre 2009

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications,
contacter portail-publi@ut-capitole.fr

L'EMPLOI DES RETRAITÉS : UNE LIBÉRALISATION EN TROMPE-L'ŒIL

1 RETRAITE PROGRESSIVE ET CUMUL EMPLOI-RETRAITE : QUELLE COHÉRENCE ? • Le cumul emploi-retraite, deux mécanismes à finalités distinctes Le cumul emploi-retraite des titulaires d'une pension à taux minorée

1 RETRAITE PROGRESSIVE ET CUMUL EMPLOI-RETRAITE : QUELLE COHÉRENCE ? • Le cumul emploi-retraite, deux mécanismes à finalités distinctes Le cumul emploi-retraite des bénéficiaires d'une retraite à taux plein

1 RETRAITE PROGRESSIVE ET CUMUL EMPLOI-RETRAITE : QUELLE COHÉRENCE ? • La retraite progressive, un instrument d'aménagement des fins de carrière Un dispositif relativement ancien

1 RETRAITE PROGRESSIVE ET CUMUL EMPLOI-RETRAITE : QUELLE COHÉRENCE ? • La retraite progressive, un instrument d'aménagement des fins de carrière Une logique de justice sociale

2 POUR UNE REMISE EN ORDRE • Les bénéficiaires d'une retraite à taux plein

2 POUR UNE REMISE EN ORDRE • Les retraités qui ne bénéficient pas d'une retraite à taux plein

Trois dispositifs de cumul emploi-retraite coexistent. Deux sont stricts et excluent en principe toute possibilité d'enrichissement au profit des titulaires, le troisième, au profit des bénéficiaires du taux plein est plus avantageux. Cette situation n'est pas satisfaisante et mérite réflexion.

La France est l'un des mauvais élèves de l'Europe... Son taux d'emploi des 55-64 ans reste très largement inférieur à la moyenne européenne (1) et très en deçà des objectifs « *souhaités* », malgré un changement de cap politique et une implication des acteurs amorcés par la réforme de 2003 et intensifiés depuis.

Mais la crise ne remet-elle pas en cause ce choix politique ? L'aggravation du chômage ne rend-elle pas utopique et anachronique l'objectif de retour à l'emploi des seniors ? L'idée d'un allongement des carrières dans un contexte de chômage de masse n'est-elle pas absurde ? Pourquoi retarder les départs en retraite alors que les plus jeunes ne trouvent pas /plus d'emploi ?

La tentation de se « débarrasser » des seniors en période de crise

Mettre de côté la question de l'emploi des seniors est en effet extrêmement tentant si ce n'était les prévisions alarmantes des experts concernant les comptes sociaux et, singulièrement, ceux de l'assurance vieillesse. Les déficits annoncés interdisent de s'engager dans cette voie. Toute autre option serait proprement irresponsable au regard de la situation démographique de notre pays - certes moins dramatique

que celle de certains de nos voisins - mais néanmoins fort préoccupante. La part des actifs doit y croître et il n'est plus possible de favoriser le retrait de toute une catégorie de la population du marché du travail. D'autres arguments s'opposent à une telle approche. Tout d'abord, l'expérience montre les limites des politiques centrées sur les mesures d'âge, qu'elles concernent les seniors ou les jeunes. Elles sont sans doute nécessaires pour forcer les habitudes mais se sont révélées par le passé inefficaces. Favoriser le retrait d'activité des seniors ne se traduit pas en effet par une augmentation corrélative du taux d'emploi des jeunes. La théorie des vases communicants n'est pas transposable en matière d'emploi. Bien au contraire, ce sont les pays qui ont le plus fort taux d'emploi des seniors qui ont également un taux d'emploi des jeunes élevé (2) . D'autre part, favoriser le départ des seniors pour atteindre des objectifs chiffrés de suppressions d'emploi peut constituer une erreur stratégique pour l'avenir : en effet, dans la mesure où cette logique purement comptable ne tient aucunement compte des compétences, ces entreprises risquent de ne plus pouvoir répondre aux besoins du marché en raison des « *trous de compétence* » provoqués par le départ des titulaires de certains savoirs et savoir-faire clés.

Maintenir le cap d'une politique en faveur de l'emploi des seniors est donc absolument nécessaire en dépit du contexte

Les pouvoirs publics l'ont bien compris et ont choisi de résister aux sirènes en adoptant de nouvelles mesures plus contraignantes pour les acteurs (3) . Le droit définit ainsi un certain nombre de mesures qui favorisent le maintien dans l'emploi des seniors. Outre les restrictions apportées à la mise à la retraite (4) , sont concernées toutes les mesures relatives à l'employabilité, l'amélioration des conditions de travail et à la préservation de la santé au travail, qu'elles visent spécifiquement les salariés âgés ou s'adressent à tous, sans distinction d'âge. D'autres ont pour objet le retour dans l'emploi des seniors. Elles se divisent en deux catégories : les mesures d'accompagnement des chômeurs âgés dans la recherche d'un emploi et celles permettant le retour ou le maintien des retraités sur le marché du travail.

On le perçoit aisément, ces deux types de mesures n'appellent pas le même type de réflexions. Ainsi, *a fortiori* dans un contexte de débat sur le recul de l'âge de la retraite, l'accompagnement des chômeurs âgés dans la recherche et l'accès à un emploi emporte une adhésion totale et s'impose comme un impératif absolu. En revanche, la question du retour ou du maintien des retraités sur le marché du travail suscite, intuitivement, davantage de réserve. En effet, dans un contexte de pénurie d'emplois et de déficit de l'assurance vieillesse encore aggravé par la crise financière de l'automne 2008, le droit de bénéficier d'une pension de retraite tout en percevant un revenu d'activité peut paraître inopportun. Toutefois, il convient de se garder de toute réponse hâtive dans la mesure où d'autres considérations peuvent conduire à le juger pertinent. Notamment, il peut s'agir d'une voie permettant l'augmentation du nombre de seniors dans l'emploi, dont il importe, dans le contexte actuel, d'explorer les potentialités.

Le cumul emploi-retraite

C'est sans doute dans cette perspective que s'inscrit la libéralisation du cumul emploi-retraite décidée dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) (5) pour 2009. Saluée par un certain nombre d'experts (6), cette libéralisation ne concerne cependant qu'une catégorie de retraités, ceux qui ont suffisamment cotisé pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Pour les autres, les possibilités de cumuler un emploi et une pension - que ce soit dans le cadre du cumul emploi-retraite *stricto sensu* ou de la retraite progressive - restent strictement encadrées et soumises à des logiques très différentes de celle qui sous-tend le nouveau dispositif. Il en résulte un ensemble peu lisible, dont les objectifs apparaissent confus. Pourtant, la cohérence du système implique une approche globale de la question de l'emploi des retraités et conduit à s'interroger sur les voies possibles d'une remise en ordre de nature à permettre de remédier au déficit de « *visibilité sociale* » (7) des dispositifs juridiques.

1 RETRAITE PROGRESSIVE ET CUMUL EMPLOI-RETRAITE : QUELLE COHÉRENCE ?

Selon l'article L. 161-22 du Code de la sécurité sociale, « *le service d'une pension de vieillesse [...] est subordonné à la rupture définitive de tout lien professionnel avec l'employeur ou, pour les assurés exerçant une activité non salariée, [...] à la cessation définitive de cette activité* ». Ainsi, le cumul d'une pension de retraite et d'un revenu d'activité est en principe interdit. La justification d'une telle interdiction peut aisément être trouvée dans la nécessité d'éviter « *l'effet d'aubaine* » (8) permettant à des retraités qui bénéficient d'une pension « *de détourner les règles implicites du jeu et doubler leurs gains en "exploitant" un système que ses auteurs ont conçu comme un moyen de permettre le repos et non comme celui de jouir d'un revenu différé dont chacun pourrait user à son gré comme d'un capital accumulé* » (9).

Cependant, permettre l'emploi des retraités peut, dans certains cas, s'avérer légitime à condition d'éviter les abus et de ne pas aggraver les déficits de l'assurance vieillesse. Ainsi, d'un point de vue juridique, il est possible de soutenir que les retraités, comme les actifs, jouissent du droit au travail, en sorte qu'une interdiction absolue ne saurait être consacrée. De même, dans un contexte d'allongement des durées de cotisations requises pour la liquidation d'une pension à taux plein et de durcissement des conditions de calcul du montant des pensions, le cumul présente l'avantage de permettre aux retraités - notamment aux plus modestes - d'organiser le passage du statut d'actif à celui de retraité et de bénéficier d'un complément de revenu leur permettant d'éviter une diminution brutale de leurs gains après liquidation de leurs droits. Les entreprises peuvent, elles aussi, y trouver avantage dans la mesure où elles sont susceptibles d'être intéressées par l'expérience professionnelle et par les compétences particulières de certains retraités. Pour les pouvoirs publics, enfin, il s'agit d'une piste de développement du taux d'emploi des seniors, de nature à améliorer la situation de la France par rapport à celle de ses principaux partenaires européens (10).

Ainsi, on observe que l'emploi des retraités met en jeu des intérêts multiples - intérêts des assurances vieillesse, de la collectivité, des individus et des entreprises - qui sont parfois contradictoires. Or, d'un dispositif à l'autre, leur prise en compte apparaît très inégale.

- Le cumul emploi-retraite, deux mécanismes à finalités distinctes

La construction du régime juridique du cumul emploi-retraite n'a pas été linéaire. Définies de façon assez stricte en 1982, les conditions requises pour permettre à des retraités âgés d'au moins 60 ans d'occuper un emploi, alors que par ailleurs ils perçoivent leur pension de retraite, ont tout d'abord été assouplies par la loi n° 2003-775 du 21 août 2003. Par la suite, dans un contexte marqué par la logique du « *travailler plus pour gagner plus* », un nouvel allègement des règles du cumul emploi-retraite a été opéré par la LFSS pour 2009 (11) . Cependant, la réforme ne concernant qu'une catégorie de retraités, deux dispositifs distincts sont désormais en vigueur : les titulaires d'une pension à taux minoré restent en effet soumis au régime fixé par la loi de 2003, ceux ayant droit au taux plein bénéficient pour leur part de la libéralisation du cumul. Or, ces dispositifs ne semblent pas s'inscrire dans une même logique.

Le cumul emploi-retraite des titulaires d'une pension à taux minorée

Sans doute en raison de l'impact positif qu'il pourrait avoir pour l'emploi des seniors, la loi de 2003 s'est efforcée de faciliter l'utilisation du cumul emploi-retraite tout en fixant un certain nombre de limites de nature à éviter les abus. D'une part, alors que jusque-là, toute activité professionnelle, quelle qu'elle soit, devait être interrompue, cette condition n'a plus visé que la seule activité salariée ou assimilée. D'autre part, il a été admis qu'en cas de reprise d'activité pour le compte de l'ancien employeur, le cumul serait possible en cas de reprise intervenant plus de six mois après la date d'effet de la pension. Cette exigence d'un délai de carence en cas de reprise d'activité chez l'ancien employeur a pour but de prévenir les « *fausses sorties* » (12) . En effet, tel qu'il est conçu depuis 1982 et encore en 2003, le cumul emploi-retraite n'a pas pour objet d'offrir aux salariés qui poursuivent sans interruption leur activité la possibilité de percevoir, en sus du salaire, leur pension de retraite ; c'est l'emploi occupé après liquidation des droits qui doit permettre de compléter la pension de retraite et non l'inverse. Enfin, le dispositif n'a pas pour objet l'enrichissement du bénéficiaire ; s'il autorise le cumul, c'est à condition que le total des nouveaux revenus professionnels et des pensions de retraite de base et complémentaires des salariés se révèle inférieur au dernier salaire ou à 160 % du smic, si cette limite est plus favorable (13) . En cas de non-respect de ces dispositions ou bien encore si les revenus sont supérieurs au plafond, le versement de la pension de retraite doit être suspendu.

La libéralisation du cumul emploi-retraite risque d'inciter les salariés ayant suffisamment cotisé pour prétendre à une retraite à taux plein à liquider leurs droits à l'assurance vieillesse, dans le seul but d'améliorer leurs revenus d'activité

Eu égard aux conditions ainsi fixées, le dispositif, issu de la réforme de 2003 et applicable aujourd'hui, on l'a dit, aux retraités qui n'ont pas suffisamment cotisé pour prétendre au taux plein, vise semble-t-il avant tout à permettre aux retraités de compléter leurs pensions, sans toutefois pouvoir s'enrichir au-delà d'un plafond correspondant à leur revenu antérieur, sauf pour les plus modestes autorisés à percevoir jusqu'à 160 % du smic. L'intérêt du cumul emploi-retraite concerne ainsi particulièrement les retraités

désireux de compléter leur retraite par un revenu d'activité qui peut correspondre à un temps complet. Toutefois, contrairement à la retraite progressive (14) , d'une part, il ne leur permet pas d'acquérir de nouveaux droits postérieurement à la liquidation de leur pension de retraite et, d'autre part, il suppose une interruption significative en cas de reprise de l'activité chez l'ancien employeur.

C'est à une toute autre logique qu'obéit le dispositif mis en place par la LFSS pour 2009.

Le cumul emploi-retraite des bénéficiaires d'une retraite à taux plein

Depuis le 1^{er} janvier 2009 (et sans que la publication d'un décret soit requise), est désormais ouverte la possibilité de cumuler, sans plafond, une pension de retraite avec les revenus issus d'une activité professionnelle, sous réserve cependant que les conditions suivantes soient remplies : d'abord, le bénéfice du cumul libéralisé est concédé aux seuls assurés pouvant bénéficier d'une retraite à taux plein (15) , ensuite, les assurés doivent demander la liquidation de la totalité des pensions (16) auxquelles ils peuvent prétendre, enfin, la cessation de la dernière activité professionnelle, sachant cependant que le délai de carence de six mois entre la rupture du contrat et la reprise d'activité chez le dernier employeur n'est désormais plus exigé.

Pour certains, grâce à cette réforme, le développement de l'emploi des retraités est enfin possible : « *en supprimant les principales limites du cumul emploi-retraite tel qu'il était pratiqué, les conditions du succès du dispositif sont en principe réunies. L'accès au dispositif est en soi plus lisible, de surcroît harmonisé avec les régimes complémentaires Agirc et Arrco (17) . Les conditions tenant au droit à pension pour bénéficier d'un cumul total devraient donc être plus aisément remplies.* » (18) On peut cependant ne pas totalement partager cet enthousiasme et faire remarquer qu'augmenter le nombre de retraités actifs ne peut constituer une fin en soi. Des considérations d'ordre économique mais aussi d'équité doivent également être prises en compte. Or, cette libéralisation, qui s'écarte de la logique antérieure, n'est pas forcément une bonne opération pour l'assurance vieillesse ; de plus, elle reste limitée à des personnes qui ne sont pas nécessairement celles pour lesquelles le cumul est socialement le plus utile.

Plus précisément, on observe que la cessation d'activité devient une condition purement théorique ; le dispositif entérine en effet les « *fausses sorties* » (19) . La libéralisation du cumul risque donc d'inciter les salariés ayant suffisamment cotisé pour prétendre à une retraite à taux plein à liquider leurs droits à l'assurance vieillesse, dans le seul but d'améliorer leurs revenus d'activité. Certains peuvent ainsi continuer à travailler au profit de leur employeur, percevoir l'intégralité de leur salaire antérieur ainsi que la pension de retraite à taux plein. Autrement dit, le dispositif leur permet de s'enrichir grâce aux prestations des assurances retraite. Il ne s'agit plus simplement de préserver leur niveau de revenu par rapport à la situation qui était la leur antérieurement à la liquidation, mais de leur permettre éventuellement de gagner plus, grâce à la perception de la pension servie par l'assurance vieillesse. Certes, le retraité n'acquiert pas de nouveaux droits alors qu'il cotise pourtant à l'assurance vieillesse, aux régimes Arrco et Agirc (pour la part salariale depuis le 1^{er} juillet 2009) et à l'assurance chômage jusqu'à 65 ans. Il n'est pas certain cependant que ces

obligations soient de nature à compenser le coût des prestations servies par l'assurance vieillesse pendant la période d'activité. Par ailleurs, il n'est pas exclu que le dispositif crée de nouvelles situations de concurrence dans la mesure où bénéficiant par ailleurs d'une pension de retraite, ces travailleurs peuvent être moins exigeants que d'autres en terme de salaires.

- La retraite progressive (20) , un instrument d'aménagement des fins de carrière

Un dispositif relativement ancien

La retraite progressive a été instituée, pour le régime général de la Sécurité sociale, par une loi n° 88-16 du 5 janvier 1988. Il a ensuite été étendu aux travailleurs non salariés des professions artisanales, industrielles et commerciales ainsi qu'aux salariés agricoles. Dans la mesure où il peut constituer un moyen d'augmenter le taux d'emploi des seniors, la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 s'est efforcée d'en rendre le régime plus attractif. Il a cependant fallu attendre trois années avant que les décrets d'application ne finissent par être publiés et permettent l'entrée en vigueur des améliorations prévues, ce qui peut être interprété comme un signe d'hésitation de la part des pouvoirs publics, impression confortée par le caractère provisoire du régime incitatif mis en place.

En effet, à l'origine, les avantages institués concernaient les retraites progressives liquidées entre le 1^{er} juillet 2006 et le 31 décembre 2008 inclus ; un décret 2008-1509 du 30 décembre 2008 a reporté la date initialement prévue au 31 décembre 2009. La prudence semble être de mise, un peu comme si le gouvernement n'était pas certain de l'opportunité du développement de la pratique et souhaitait en contenir l'évolution.

Dans le cadre du régime en vigueur (21) , la retraite progressive permet au salarié d'au moins 60 ans, justifiant de 150 trimestres validés au titre de l'assurance vieillesse dans les régimes de base obligatoires et exerçant son activité à titre exclusif, de travailler à temps partiel tout en bénéficiant d'une fraction de sa pension de retraite (retraite de base et retraites complémentaires Agirc et Arrco) :

30 % pour une activité professionnelle comprise entre 60 % et 80 % d'un temps complet dans l'entreprise (durée légale ou conventionnelle) ;

50 % pour une activité inférieure à 60 % et au moins égale à 40 % d'un temps complet ;

70 % pour une durée inférieure à 40 % d'un temps complet.

En revanche, le versement de la pension est suspendu si le travailleur reprend une activité à temps complet ou exerce une autre activité à temps partiel en plus de celle ouvrant droit au versement d'une fraction de sa pension.

Une logique de justice sociale

Ainsi, les règles mises en place écartent le risque d'effet d'aubaine ; elles ne permettent pas, en principe, au retraité de percevoir, grâce au versement de sa pension, un revenu supérieur - le plus souvent il ne sera pas même équivalent - à celui qu'il touchait avant de liquider sa retraite. En fait, le principal intérêt

du dispositif applicable aux retraites progressives liquidées à compter du 1^{er} juillet 2006 réside dans le fait que, pendant toute la période d'activité, le bénéficiaire va continuer d'accumuler des droits pour sa retraite. Autrement dit, la liquidation de la retraite progressive n'est que provisoire et le montant de la pension définitive est recalculé lorsque le bénéficiaire cesse totalement son activité (22) .

Le dispositif de préretraite progressive s'adresse particulièrement à des travailleurs « fatigués » qui souhaitent bénéficier d'un allègement d'activité et qui ont besoin d'améliorer leurs droits au titre de l'assurance vieillesse. Il s'inscrit dans une logique de justice sociale, ces personnes étant le plus souvent parmi celles qui ont eu, au cours de leur carrière, des rémunérations peu élevées

Il ressort de l'examen du régime de la retraite progressive que l'objectif principal est de permettre au travailleur qui liquide sa retraite de passer en douceur du statut d'actif au statut de retraité, avant même de remplir les conditions d'assurance requises pour l'obtention d'une retraite à taux plein, tout en augmentant ses droits définitifs à une pension de retraite. Il ne s'agit pas en revanche de lui permettre d'améliorer ses gains par rapport à sa situation antérieure à la liquidation. Le dispositif s'adresse donc particulièrement à des travailleurs « fatigués » qui souhaitent bénéficier d'un allègement d'activité et qui ont besoin d'améliorer leurs droits au titre de l'assurance vieillesse. Il s'inscrit ainsi dans une logique de justice sociale, ces personnes étant le plus souvent parmi celles qui ont, au cours de leur carrière, perçu des rémunérations peu élevées et été exposées à des conditions de travail difficiles.

La retraite progressive présente par ailleurs peu de risques d'abus. Elle est en effet strictement encadrée et, notamment, elle n'autorise pas l'exercice d'une activité à temps plein. De même, la fraction de pension versée est proportionnelle au temps travaillé - elle ne constitue qu'un complément de revenu - et, sauf exception, le revenu total perçu est inférieur au montant du salaire antérieur. L'intéressé n'a donc pas intérêt à revoir sa rémunération à la baisse, ce qui, s'agissant des salariés, réduit le risque éventuel de *dumping* social à l'égard des autres catégories de travailleurs. L'hypothèse est d'ailleurs peu probable dans la mesure où la retraite progressive concerne des travailleurs en poste qui poursuivent leur activité dans la même entreprise et souhaitent seulement aménager leur fin de carrière sans être pénalisés, même s'il n'est pas exclu que le salarié liquide sa retraite progressive à l'occasion d'un recrutement chez un nouvel employeur.

La seule difficulté réside dans les conséquences financières que pourrait avoir le dispositif sur les comptes de l'assurance vieillesse en cas de succès massif. On ne peut négliger le fait qu'il crée au profit des travailleurs une incitation à liquider avant même de pouvoir bénéficier du taux plein, sachant qu'ils pourront, par la suite, améliorer leurs droits. Le risque semble cependant minime ; pourtant, sauf prorogation de dernière minute et en dépit des intérêts qu'elle présente pour les salariés « usés » en fin de carrière, la retraite progressive devrait disparaître le 31 décembre prochain.

Toute proposition de réforme nécessite une analyse de la façon dont les mécanismes existants sont mis en œuvre. Il conviendrait d'identifier quels profils socioprofessionnels recourent aux différentes voies de retour sur le marché du travail, données qui ne sont pas disponibles

Au final, trois dispositifs coexistent : deux relativement stricts et excluant en principe toute possibilité d'enrichissement au profit des titulaires, notamment de ceux qui n'ont droit qu'à une pension à taux minoré, l'autre plus avantageux au profit des bénéficiaires du taux plein. Les deux premiers s'inscrivent dans une même logique d'accompagnement des fins de carrière et de complément des revenus dans la limite du niveau des gains antérieurs à la liquidation, sans que l'on puisse toutefois expliquer leurs différences de régime. Le troisième, plus avantageux pour les bénéficiaires, poursuit une tout autre finalité : inciter ceux qui peuvent y prétendre à travailler plus longtemps pour gagner plus et ce, sans limite. La situation ne manque pas de surprendre dans la mesure où ces derniers sont justement ceux qui, bénéficiant du taux plein, sont censés avoir le moins besoin d'améliorer leurs revenus.

Il est indéniable que la situation actuelle n'est pas satisfaisante. Des raisons d'ordre économique mais aussi de justice sociale justifient que l'on s'interroge sur les voies possibles d'une rationalisation.

2 POUR UNE REMISE EN ORDRE

Il est vrai que toute proposition de réforme nécessite une analyse de la façon dont les mécanismes existants sont mis en œuvre. Plus précisément, il conviendrait d'identifier très clairement quels profils socioprofessionnels - et dans quelle proportion - recourent aux différentes voies de retour sur le marché du travail, données qui, à notre connaissance, ne sont pas disponibles. Il convient en effet de vérifier que les dispositifs ne profitent pas principalement aux retraités les plus aisés, ce qui conduirait à prolonger - voire à aggraver - les inégalités existant entre les actifs. Il n'en demeure pas moins que la complexité du système et son manque de lisibilité justifient, à tout le moins, sa simplification sans perdre de vue les objectifs que sont, d'une part, la nécessité, dans un contexte d'allongement des carrières professionnelles et de réduction du montant des pensions, de permettre aux individus d'aménager leurs fins de carrière et de compléter leurs revenus et, d'autre part, la préservation de l'équilibre des comptes sociaux.

- Les bénéficiaires d'une retraite à taux plein

Le premier objectif paraît parfaitement pris en compte, même si dans une optique de justice sociale, il peut paraître choquant, qu'en cas de reprise d'activité, le travailleur retraité puisse cumuler, sans limite, l'intégralité de sa pension et le versement d'un salaire. Au-delà d'un certain montant de revenu global n'est-il pas équitable d'envisager un système de suspension du versement de la pension, le temps de la reprise d'activité ? Une réponse positive reviendrait à restaurer un système de plafond de revenus qui certes aurait l'inconvénient de détourner quelques retraités du cumul, mais qui aurait l'avantage d'éviter que les pensions de retraite soient utilisées comme un capital permettant au travailleur retraité d'améliorer substantiellement ses revenus sans contrepartie particulière. Or, si l'on peut admettre que les retraités aient la possibilité de

compléter leur pension dans un contexte de tassement du montant des prestations de vieillesse, il paraît plus difficile de justifier le versement de la pension dans le seul but de compléter le revenu d'activité.

Quant à l'impact d'un tel dispositif sur les comptes de l'assurance vieillesse, il mériterait d'être précisément évalué. En effet, sur le plan individuel, bien que les cotisations d'assurance vieillesse soient dues sans contreparties, il n'est pas certain qu'elles soient de nature à compenser le coût que représente le versement de pensions à taux plein aux bénéficiaires. D'autant plus que, d'un point de vue plus général, tout salarié en poste qui envisage de continuer à travailler au-delà des durées d'assurance requises pour l'obtention du taux plein a finalement intérêt à liquider ses droits à pension, à moins que le mécanisme de la surcote soit suffisamment attractif pour dissuader ce type de comportements (23).

- Les retraités qui ne bénéficient pas d'une retraite à taux plein

Ils peuvent, on l'a vu, recourir à la retraite progressive et au cumul emploi-retraite mais dans les conditions fixées par la loi de 2003. Or, on comprend mal les raisons des différences de régimes entre, d'une part, les deux dispositifs de cumul emploi-retraite et, d'autre part, le cumul emploi-retraite version 2003 et la retraite progressive.

D'un côté, lorsque l'on compare les deux régimes du cumul emploi-retraite, celui des retraités n'ayant droit qu'à un taux minoré se révèle bridé alors que ces personnes sont sans doute celles dont les pensions sont les plus basses. En particulier, l'amélioration des revenus est plafonnée. D'un autre côté, contrairement à la retraite progressive, il ne permet pas l'acquisition de nouveaux droits ; autrement dit, le montant de la pension est figé au jour de la liquidation de la retraite. Enfin, l'emploi chez l'ancien employeur est soumis à un délai de carence qui n'existe dans aucun des deux autres dispositifs.

Pourquoi ces clivages ? Par exemple, le seul fait pour un salarié de percevoir l'intégralité de sa pension justifie-t-il, à lui seul, qu'il ne puisse plus acquérir de nouveaux droits au titre de sa nouvelle activité alors que les autres conditions de la retraite progressive sont remplies ? Certes, on l'a dit, le régime de la retraite progressive n'est que provisoire et a vocation à disparaître dès 2010. Pourtant, permettre l'amélioration des droits des retraités en cas de reprise d'activité présente un intérêt, notamment pour les retraités les plus modestes. Pour cette raison, plutôt qu'une suppression du dispositif, on pourrait envisager au contraire d'étendre le régime de la retraite progressive à tous les retraités ne justifiant pas d'une retraite à taux plein, y compris à ceux qui ont liquidé la totalité de leurs droits et qui reprennent une activité - chez le même employeur ou non - dans les conditions de ce régime. Il est en effet difficilement justifiable que la liquidation de la retraite en dehors du dispositif de retraite progressive soit un obstacle à l'amélioration de la pension lorsque les conditions de la retraite progressive sont remplies (temps partiel, nombre d'années de cotisation minimum).

Il est vrai que le cumul emploi-retraite a un champ d'application plus large que celui de la retraite progressive. Notamment, il ne requiert aucune durée d'assurance minimale. Pour préserver la liberté du

travail des retraités qui ne remplissent pas les conditions de la retraite progressive, on pourrait imaginer de les faire bénéficier du droit de travailler chez l'ancien employeur sans délai de carence. Comment justifier en effet que cette faculté leur soit interdite alors qu'elle est ouverte aux titulaires d'une retraite à taux plein et aux bénéficiaires de la retraite progressive ? Certes, le dispositif change alors de logique en permettant finalement d'envisager les prestations retraite comme un complément possible des revenus d'activité. Dans ces conditions et quelle que soit l'hypothèse, des garde fous s'imposent : notamment l'impossibilité de gagner plus qu'avant la liquidation de la retraite, sauf pour les plus modestes. Une telle solution présenterait deux avantages : d'une part, elle permettrait à ces personnes de pouvoir améliorer leurs revenus, sans générer de coûts supplémentaires pour les assurances retraite ; d'autre part, elle serait de nature à les inciter à rester en activité jusqu'à ce qu'elles remplissent les conditions d'assurance requises pour bénéficier de la retraite progressive et puissent ainsi améliorer le montant de leur pension.

La complexité du système et son manque de lisibilité justifient sa simplification sans perdre de vue les objectifs que sont, d'une part, la nécessité, dans un contexte d'allongement des carrières professionnelles et de réduction du montant des pensions, de permettre aux individus d'aménager leurs fins de carrière et de compléter leurs revenus et, d'autre part, la préservation de l'équilibre des comptes sociaux

Au final, cette proposition de réforme aboutirait à substituer deux régimes de retour dans l'emploi des retraités aux trois existants

Le premier - la retraite progressive - permettrait la poursuite ou la reprise d'une activité à temps partiel et l'acquisition de nouveaux droits aux personnes ayant liquidé totalement ou partiellement leur retraite, sous réserve de remplir une condition d'assurance minimale (aujourd'hui fixée à 150 trimestres). Le second - le cumul emploi-retraite - ne permettrait pas l'acquisition de nouveaux droits mais ouvrirait la possibilité de reprendre, en toute liberté, une activité et de percevoir un revenu qui serait cependant plafonné au montant du revenu antérieur à la liquidation ou à un pourcentage du smic pour les plus modestes.

Certes, un recul important de l'âge de la retraite atténuerait l'intérêt de la problématique de l'emploi des retraités (24) . Cependant, ce recul ne pouvant être que progressif, la remise en ordre des dispositifs de retour reste d'actualité.

(1)

En 2008, le taux d'emploi des 55-64 ans était en France de 38,2 %, alors que la moyenne européenne (27 pays) était de 45,6 %. Insee, Eurostats, dernière mise à jour 29 juill. 2009.

(2)

http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=98&ref_id=CMPTFEF03135 Le taux d'emploi des jeunes de 15 à 24 ans dans l'Union européenne en 2007 ; ég. J.-F. Jamet, Productivité, temps de travail et taux d'emploi dans l'Union européenne, Fondation Robert Schuman, Questions d'Europe 2006, no 45.

(3)

Loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) 2008-1330 du 17 décembre 2008 ; P. Le Cochu, « Emploi des seniors : les nouvelles obligations de l'employeur », JCP, S, 2009, no 1248, p. 12

(4)

Il conviendra d'ailleurs de mesurer l'efficacité de la réforme : en particulier, le recul de l'âge de la mise à la retraite ne risque-t-il pas d'être neutralisé par la rupture conventionnelle ? (voir notre article, « Emploi des seniors et rupture conventionnelle : des liaisons dangereuses », Semaine sociale Lamy, no 1352, p. 6)

(5)

Loi no 2008-1330 17 déc. 2008, art. 88. Circ. intermin. DSS/3A 2009-45, 10 févr. 2009, JCP S 2009 act.118.

(6)

OCDE...

(7)

Selon l'expression de J.-M. Boulanger, « Cumul emploi-retraite », Rapport au COR, 2003, p. 50.

(8)

J.-M. Boulanger, précit., p. 41.

(9)

Rapport précit.

(10)

En 2008, le taux d'emploi des 55-64 ans était en France de 38,2 %, de 53,8 % en Allemagne, 45,6 % en Espagne et 70,1 % en Suède. Insee, Eurostats, précit.

(11)

Précit.

(12)

J.-M. Boulanger, précit. p. 5.

(13)

À noter que la condition relative au plafond de revenus est également applicable en cas de reprise d'activité pour le compte d'un autre employeur ; cette reprise d'activité étant possible, comme auparavant, dès la date d'effet de la pension.

(14)

Cf. infra.

(15)

Ce qui réserve le dispositif aux assurés à partir de 60 ans s'ils justifient de la durée d'assurance et de périodes reconnues équivalentes telles que définies à l'art L. 351-1 CSS, et aux assurés à partir de 65 ans, quelle que soit leur durée d'assurance. Il est également ouvert aux longues carrières.

(16)

régimes de base et complémentaires, français et étrangers, ainsi que des régimes des organisations internationales dont ils relèvent dès lors qu'ils en remplissent toutes les conditions d'attribution.

(17)

Voir Circ. commune Agirc Arrco no 2009-7 RDE, 26 mars 2009

(18)

I. Mathieu, « Gérer le cumul emploi-retraite : les nouvelles règles », JCP 2009, S, 1249

(19)

J.-M. Boulanger précit.

(20)

CSS, art. L.351-15.

(21)

CSS, art. L. 351-15.

(22)

On note que les bénéficiaires d'une pension à taux plein bénéficient de la surcote.

(23)

Ce qu'il faudrait évaluer précisément...

(24)

En revanche, il imposerait d'aboutir enfin sur la question de la prise en compte de la pénibilité du travail.