

Article 24 : Dispositions générales de transition entre l'activité et la retraite

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Le cadre actuel prévu par l'article L. 161-22 du code de la sécurité sociale est fondé sur le principe général selon lequel le service d'une retraite est conditionné à la cessation d'activité. Le maintien ou la reprise d'une activité rendu possible dans certaines conditions ne constitue qu'une dérogation à ce principe général.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

Aux termes du onzième alinéa du Préambule de 1946, la Nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ». Le Conseil constitutionnel en a déduit, notamment dans sa décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010, que « l'exigence constitutionnelle résultant des dispositions précitées implique la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des travailleurs retraités ; qu'il est cependant possible au législateur, pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées ; qu'en particulier, il lui est à tout moment loisible, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; qu'il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ».

1.3 ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Une étude du Conseil d'orientation des retraites¹ sur onze pays² développés démontre que l'application par la France d'un principe général conditionnant le service d'une pension de retraite à la cessation d'activité constitue une exception, la majorité des pays fondant leur réglementation sur un principe inverse de liberté de cumul. Cependant, cette même étude montre également que la poursuite d'activité par un assuré percevant une pension de retraite demeure très majoritairement encadrée, la Suède constituant une exception à ce titre.

¹ Source : COR, séance plénière du 21 novembre 2018, document n° 12 : L'activité des seniors et les transitions emploi-retraite à l'étranger

² Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, États-Unis d'Amérique, France, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et Suède.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi les conditions de constitution de droits nouveaux à retraite lorsque l'assuré a déjà liquidé une retraite, alors que, jusqu'ici, cette possibilité était expressément exclue par l'article L. 161-22-1 A du code de la sécurité sociale dans tous les cas, à l'exception de rares exceptions tenant à des circonstances ou des types d'activité spécifiques (militaires, marins bénéficiant d'une retraite anticipée, danseurs du ballet de l'Opéra national de Paris et mineurs ayant fait l'objet d'un plan social jusqu'à l'âge légal).

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Concernant la transition entre l'activité et la retraite, le premier objectif vise à favoriser la poursuite ou la reprise d'une activité professionnelle. Un second objectif consiste à accroître les possibilités des assurés en fin de carrière professionnelle afin qu'ils puissent choisir de façon moins contrainte les modalités de leur départ en retraite, notamment s'ils souhaitent une transition plus souple qui implique une poursuite ou une reprise d'une activité réduite. Cette liberté supplémentaire doit toutefois être conciliée avec l'impératif d'éviter des dérives qui conduiraient à la multiplication de départs précoces, lesquels se traduiraient par des niveaux de retraite trop faibles et par une fragilisation de l'équilibre financier du système de retraite par répartition.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

Il serait envisageable de ne pas modifier la réglementation et de conserver un principe général conditionnant le service d'une pension de retraite à la cessation d'activité. Ce *statu quo* constituerait néanmoins une occasion manquée d'améliorer les conditions de transition entre l'activité et la retraite et serait orthogonal par rapport à l'objectif poursuivi de fluidification de la transition entre l'activité et la retraite.

A l'inverse, il aurait pu être privilégié de retenir un principe général de possibilité de poursuite ou de reprise d'activité qui ne souffre d'aucune exception. Cette solution, qui aurait maximisé la liberté donnée aux assurés, n'aurait néanmoins pas été compatible avec le fonctionnement de notre système par répartition, dans lequel un départ précoce a un impact négatif non seulement sur la retraite de l'assuré concerné mais également sur l'équilibre financier de l'ensemble du système retraite qui repose sur le fait que les cotisations d'une année financent les retraites de cette même année.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Afin de concilier l'ensemble de ces contraintes, il a été décidé d'instaurer un principe général qui rend possible le service d'une retraite avec la poursuite ou la reprise d'une activité tout en prévoyant un encadrement de cette possibilité.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article crée une section 1 dans le nouveau chapitre III du titre IX du livre Ier du code de la sécurité sociale, composé d'un unique article L. 193-1 qui s'appliquera à l'ensemble des assurés.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

La mesure relève de la seule compétence de la France.

L'article 48 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) se limite à prévoir une simple coordination des législations des États membres. Les règles européennes de coordination ne mettent pas en œuvre une harmonisation des régimes nationaux de sécurité sociale. Les États membres demeurent souverains pour organiser leurs systèmes de sécurité sociale.

Il est de jurisprudence constante par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) qu'il appartient ainsi à la législation de chaque État membre :

- de déterminer les conditions du droit ou de l'obligation de s'affilier à un régime de sécurité sociale ou à telle ou telle branche de pareil régime ;
- de définir les conditions requises pour l'octroi des prestations de sécurité sociale, du moment qu'il n'est pas fait, à cet égard, de discrimination entre nationaux et ressortissants des autres États membres.

En conséquence, le champ d'application et l'organisation de la protection sociale obligatoire relevant de compétence exclusive des États membres (jurisprudence constante de la CJUE), la mesure n'est pas contraire aux règles fixées par les traités ou en découlant.

4.2. IMPACTS SUR LES ASSURÉS

Le nouveau dispositif constitue un changement de logique au bénéfice des assurés en transition entre l'activité et la retraite, dont le droit au cumul entre le service de la retraite et une poursuite ou une reprise d'activité professionnelle, bien qu'encadré, sera désormais reconnu.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

Les consultations menées sur l'ensemble du projet de loi sont listées dans le tableau en introduction.

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les nouvelles règles prévues par le présent article entrent en vigueur dans les conditions prévues à l'article 63.

5.2.2 Application dans l'espace

Les modalités d'application outre-mer du système universel de retraite sont définies à l'article 64.

5.2.3 Textes d'application

Le présent article ne nécessite pas de textes d'application.

Article 25 : Retraite progressive

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

La retraite progressive permet aux assurés de travailler à temps partiel et de bénéficier d'une partie de leur pension de retraite tout en continuant à cotiser pour leur retraite définitive.

La retraite progressive est ouverte aux salariés du régime général (articles L. 351-15 et L. 351-16 du CSS), aux salariés et non salariés des régimes agricoles (articles L. 732-39 et L. 742-3 du CRPM) ainsi qu'aux travailleurs indépendants non-agricoles, hors professions libérales (articles L. 351-15 et L. 634-3-1 du code de la sécurité sociale). Pour en bénéficier, ceux-ci doivent remplir les trois conditions suivantes :

- avoir atteint l'âge légal de départ à la retraite (62 ans) minoré de deux ans ;
- justifier de 150 trimestres validés au titre de l'assurance vieillesse dans les régimes obligatoires ;
- exercer une activité :
 - à temps partiel pour les salariés (entre 40 % et 80 % de la durée de travail applicable à l'entreprise, l'administration ou l'établissement public) ; la retraite progressive est accessible aussi bien aux salariés qui travaillent à temps partiel qu'à ceux qui passent à temps partiel au moment de leur demande de retraite progressive) ;
 - exercée à titre exclusif et donnant lieu à réduction de revenus pour les non salariés :
 - pour les non salariés non agricoles, la réduction des revenus d'activité entre ceux de l'année précédente et la moyenne de ceux des cinq années précédant la demande doit être comprise entre 20 % et 60 % ;
 - pour les non salariés agricoles, la diminution des revenus d'activité doit être au moins égale à :
 - 25 % lorsque la cession des terres ou parts sociales est au moins égale à 35 % ou lorsque la diminution du nombre annuel d'heures de travail est au moins égale à 400 heures ;
 - 35 % lorsque la cession des terres ou parts sociales est supérieure à 45 % ou lorsque la diminution du nombre annuel d'heures de travail est supérieure à 800 heures ;
 - subordonnée à un plan de réduction d'activité pour les non-salariés agricoles.

La retraite progressive s'applique également aux régimes complémentaires de salariés AGIRC-ARRCO et IRCANTEC. Ainsi, les salariés peuvent faire liquider une retraite progressive à la fois auprès de leur régime de base et auprès de leurs régimes complémentaires (selon les conditions et modalités qui leur sont propres).