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).

La retraite progressive n'est actuellement pas ouverte dans les régimes de la fonction publique, les autres régimes spéciaux, ainsi que dans le régime de base des professionnels libéraux (CNAVPL).

Jusqu'en 1983, le cumul d'une activité professionnelle et d'une retraite n'était soumis à aucune restriction. L'ordonnance n° 82-290 du 30 mars 1982 relative à la limitation des possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d'activité a subordonné, à compter du 1er avril 1983, le service d'une retraite à la rupture définitive de tout lien avec l'employeur ou, pour les assurés exerçant une activité non salariée, à la cessation définitive de cette activité. Toutefois, cette incompatibilité ne s'appliquait qu'à l'activité professionnelle exercée lors de l'entrée en jouissance de la pension et n'empêchait pas une reprise d'activité auprès d'un autre employeur.

La loi n° 88-16 du 5 janvier 1988 relative à la sécurité sociale a instauré le dispositif de retraite progressive[1] dans le régime général, le régime des salariés agricoles, le régime des non-salariés agricoles, le régime des professions artisanales, industrielles et commerciales et le régime des professions libérales. Ce dispositif est entré en vigueur le 1er juillet 1988. Pour bénéficier de la retraite progressive dans le régime général et dans le régime des salariés agricoles, l'assuré devait avoir atteint l'âge légal de départ à la retraite (alors fixé à 60 ans), avoir une durée d'assurance minimale dans ces régimes de 150 trimestres (37,5 années), c'est-à-dire la durée d'assurance alors requise pour le taux plein, et exercer une activité unique. La demande de retraite progressive entraînait la liquidation définitive de la pension (les périodes cotisées pendant la retraite progressive n'étaient pas prises en compte dans le calcul de la pension définitive). La fraction de pension servie au titre de la retraite progressive dépendait de la durée du travail par rapport à la durée à temps complet[2]:

durée de travail (d)	fraction de pension servie
d < 40 %	70 %
40 % <= d < 60 %	50 %
60 % <= d <= 80 %	30 %

Ce dispositif concernait donc des personnes qui avaient atteint l'âge légal et avaient cotisé la durée requise pour le taux plein. Il visait ainsi à encourager la prolongation d'activité pour des personnes susceptibles de partir à la retraite. Le bénéfice de la retraite progressive permettait de déroger à la condition de cessation d'activité lors de la liquidation de la pension. L'accès à la retraite progressive était conditionné à une condition d'activité à temps partiel, mais non à une condition de réduction d'activité. Ses caractéristiques initiales rapprochaient ainsi la retraite progressive des modalités actuelles de cumul emploi retraite (CER).

En cohérence avec la réforme des retraites de 1993[3], qui a progressivement relevé à 160 trimestres la durée d'assurance requise pour le taux plein, le décret n° 93-1022 du 27 août 1993 a également progressivement relevé à 160 trimestres la durée minimale d'assurance permettant de bénéficier de la retraite progressive pour les pensions prenant effet à compter du 1er janvier 2003. Les conditions d'accès à la retraite progressive restaient donc ciblées sur des personnes qui étaient susceptibles de partir à la retraite à taux plein.

[1] Article 2

[2] Décret n° 88-493 du 2 mai 1988

[3] Loi n° 93-936 du 22 juillet 1993

La réforme des retraites de 2003 a conduit à une évolution significative du dispositif : elle a permis de prendre en compte les trimestres cotisés pendant la période de retraite progressive pour le calcul de la pension au moment de la liquidation définitive[1].

Dans le même temps, les conditions de cessation d'activité pour liquider une pension de retraite étaient assouplies pour permettre aux assurés de reprendre une activité professionnelle dans le cadre du CER, qui conduisait quant à lui à la liquidation définitive de la pension. Le CER prend alors le relais de la retraite progressive dans son dispositif initial et cette dernière, depuis lors, vise à inciter des actifs âgés à demeurer en activité en leur permettant financièrement de la poursuivre à temps partiel. La retraite progressive permet ainsi aux assurés de bénéficier du service d'une fraction de pension tout en poursuivant une activité réduite, la pension faisant ultérieurement l'objet d'une liquidation définitive.

A compter du 1er janvier 2006, l'accès à la retraite progressive a été ouvert aux personnes totalisant une durée d'assurance inférieure à celle requise pour le taux plein en abaissant la durée d'assurance requise à 150 trimestres[2] (la durée d'assurance requise pour le taux plein étant, dans le même temps, progressivement relevée à 164 trimestres).

Cette évolution a significativement renforcé l'attractivité du dispositif et accru son coût pour les régimes de retraite. Par ailleurs, le dispositif de retraite progressive a été fermé dans le régime de base des professions libérales[3].

La réforme des retraites de 2014[4] a de nouveau assoupli le dispositif. En premier lieu, l'âge d'accès à la retraite progressive, qui était auparavant identique à l'âge légal de départ en retraite, a été décorrélé de l'âge légal et de nouveau ramené à 60 ans[5] tandis que la condition de durée d'assurance est désormais vérifiée en prenant en compte les périodes accomplies dans tous les régimes de base, ce qui permet notamment d'inclure les durées d'assurance accomplies dans les régimes spéciaux. La retraite progressive ne concerne donc plus seulement les personnes qui avaient atteint l'âge légal mais n'avaient pas encore la durée d'assurance requise pour le taux plein : dans le contexte de l'augmentation de l'âge légal, elle concerne désormais les salariés les plus âgés qui n'ont pas encore atteint l'âge légal. Le mode de calcul de la fraction de pension servie a également été simplifié[6], pour rendre le système plus lisible et supprimer les effets de seuil. En contrepartie, l'accès à la retraite progressive a été supprimé pour les salariés dont le temps partiel est inférieur à 40 %.

durée de travail (d)	fraction de pension servie
d < 40 %	0
40 %	60 %
50 %	50 %
60 %	40 %

[1] Article 30 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003

[2] Décrets n° 2006-668 du 7 juin 2006, n° 2008-1255 du 31 décembre 2008 (article 3), n° 2009-1737 du 30 décembre 2009, n° 2010-1730 du 30 décembre 2010.

[3] Article 90 et I de l'article 96 ; le dispositif de retraite progressive a cependant été maintenu dans les régimes complémentaires des chirurgiens-dentistes et des vétérinaires.

[4] Article 18 de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014

[5] L'âge d'accès est égal à l'âge légal minoré de deux ans, sans pouvoir toutefois être inférieur à 60 ans. Par conséquent, le différentiel est de deux ans à compter du 1er janvier 2017 pour la génération 1955. La réforme de 2010 avait progressivement augmenté l'âge légal à 62 ans, ce qui avait conduit en cohérence au relèvement de l'âge d'accès à la retraite progressive.

[6] Décret n° 2014-1513 du 16 décembre 2014

70 %	30 %
80 %	20 %
90 %	0

Enfin, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017[1] a étendu le dispositif aux salariés exerçant plusieurs activités à temps partiel, notamment aux salariés de particuliers employeurs.

A la fin 2018, un peu plus de 18 000 assurés du régime général bénéficient de la retraite progressive. Suite à un assouplissement des conditions d'accès, ce dispositif qui est resté utilisé de façon marginale depuis sa création, a connu une hausse importante de ses effectifs à partir de 2015 (+60 %). En 2016, cette tendance s'est accélérée, le nombre de bénéficiaires du dispositif ayant plus que doublé et, en 2018, l'augmentation des effectifs s'est poursuivie : 14 % de bénéficiaires en plus par rapport à 2017.

L'utilisation de la retraite progressive reste marginale parmi les salariés agricoles et les travailleurs indépendants malgré une progression depuis 2012. Au 31 décembre 2017, la MSA comptait 890 retraites progressives en cours de paiement contre 740 au 31 décembre 2016 (soit une hausse de 19,5 %). Par ailleurs, 1 000 assurés de l'ex-RSI bénéficiaient d'une retraite progressive au 1er janvier 2019 (dont 370 exerçaient une activité affiliée au titre de l'ex-RSI et 660 une activité dans un autre régime), un chiffre stable depuis janvier 2017

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] Article 44 de la loi n° 2016-1827 du 23 décembre 2016 et décret d'application n°2017-1645 du 30 novembre 2017

1.3 ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Une étude du Conseil d'orientation des retraites[1] sur onze pays[2] développés démontre que les taux de recours à ce type de dispositif sont relativement faibles.

De tous les pays de l'OCDE, la France est le seul à proposer un dispositif de retraite progressive ouvrant le bénéfice d'une fraction de pension sous condition de poursuivre une activité à temps partiel. Dans les autres pays, la poursuite d'activité peut s'effectuer à temps partiel ou complet.

En Espagne, la retraite partielle est actuellement possible à partir de 61,3 ans et sera portée à 63 ans en 2027 avec 36,6 ans de cotisations, ou à partir de 65 ans avec 33 ans de cotisations.

Aux Pays-Bas, la retraite partielle est possible selon les accords professionnels et concerne surtout la retraite anticipée avant l'âge légal.

En Suède, dans le régime en comptes notionnels, la liquidation partielle peut être prise aux taux de 25 %, 30 % ou 75 % de la retraite mais la liquidation totale permet également de s'ouvrir des droits nouveaux. Les assurés qui ont liquidé une partie ou la totalité de leur pension peuvent ultérieurement renoncer à percevoir leur pension, en tout ou partie et les sommes qui ne sont plus perçues sont créditées sur leur compte notionnel comme s'il s'agissait d'une cotisation.

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 non seulement le principe du cumul d'une retraite partielle avec une activité à temps partiel, comme dans le système actuel, mais aussi l'obligation faite aux employeurs d'accepter un passage à temps partiel de leurs salariés ayant atteint l'âge auquel ils peuvent prétendre à une retraite progressive, sauf si cette modification de temps de travail fragilise l'entreprise.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

La retraite progressive constitue l'un des leviers de la transition entre l'activité et la retraite et constitue un axe de développement ou de maintien dans l'emploi des séniors. Or, ce dispositif est très peu mobilisé. En 2017, les bénéficiaires d'une retraite progressive représentent 0,11 % des retraités de droit direct. Dans le régime général des salariés, ce taux atteint 0,13 % en 2018[3].

Ce très faible taux de recours, en dépit d'une croissance dynamique depuis 2015, résulte de plusieurs facteurs : en premier lieu, la retraite progressive n'est pas ouverte dans tous les régimes ; en deuxième lieu, au sein du régime général, certains assurés (salariés au forfait en jours, mandataires sociaux) n'y ont pas accès ; en troisième lieu, la complexité et les fortes contraintes spécifiques au

[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.

[3] Source : PLFSS 2019 et 2020, Programme de qualité et d'efficience « Retraites »

régime des travailleurs non-salariés des professions agricoles aboutissent à la non utilisation du dispositif par ses ressortissants.

La retraite progressive constitue pourtant un moyen important de prolongation d'activité des seniors en leur permettant de poursuivre une activité à temps réduit, ce qui correspond souvent à une aspiration parmi les travailleurs les plus âgés et constitue une modalité d'adaptation à leur poste de travail. L'objectif visé est donc celui d'un accroissement du taux de bénéficiaires de la retraite progressive en accroissant son champ à l'ensemble des assurés (à l'exception des fonctionnaires) et en facilitant le passage à temps partiel des salariés âgés.

L'objectif global recherché dans ce projet de loi est celui d'une unification des divers régimes de retraite dans un souci d'équité entre assurés. Il s'attache toutefois à prendre en compte les spécificités des situations rencontrées en prévoyant des aménagements justifiés par des situations particulières. En matière de retraite progressive, la situation spécifique des agriculteurs exerçant leur activité sur du foncier doit être prise en compte. En particulier, l'objectif d'intérêt général consistant à libérer des terres pour de jeunes agriculteurs doit être préservé. C'est pourquoi les conditions particulières de droit à la retraite progressive des exploitants agricoles seront maintenues.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

3.1.1. Option de suppression du dispositif de retraite progressive

Le très faible taux de recours à la retraite progressive a conduit à s'interroger sur sa suppression. Or un tel scénario n'aurait pas permis pas de répondre à l'objectif recherché de permettre aux seniors d'adapter leur activité à l'approche de leur fin de carrière. En effet, pour parvenir à une augmentation du taux d'emploi des seniors, plusieurs choix doivent être offerts aux assurés. Ils doivent pouvoir augmenter le montant de leur retraite en prolongeant leur activité, par le levier de la surcote ou reprendre une activité après la liquidation complète de leur retraite, par le levier du cumul activité-retraite ou entrer progressivement en retraite en évitant une interruption brutale de leur activité, par le levier de la retraite progressive. En supprimant ce levier, on obligeait les assurés à liquider totalement leur retraite alors que beaucoup d'assurés, ressentant des difficultés à maintenir leur rythme de travail dans la dernière partie de leur carrière, souhaitent pouvoir réduire progressivement leur activité jusqu'à la retraite complète. L'option d'une suppression de ce levier a donc été écartée.

3.1.2. Option d'instauration d'une liquidation partielle avant une seconde liquidation

Il a été envisagé de prévoir une liquidation partielle de la retraite avant une seconde liquidation mettant fin à l'activité. Dans cette option, l'obligation de travail à temps partiel pour poursuivre sa carrière aurait été supprimée, dans un souci d'éviter les difficultés actuellement rencontrées où le travail à temps partiel n'est pas de droit, ce qui peut conduire à un renoncement à la retraite progressive. Par ailleurs, deux retraites différenciées et séparées l'une de l'autre auraient dû être liquidées. La première, liquidée à compter de l'âge légal, aurait donné lieu au calcul d'une retraite, le cas échéant avec décote, susceptible d'aucune révision et la seconde, constituée des droits

constitués depuis la liquidation partielle n'aurait pas non plus été révisable. Ce scénario aurait conduit la plupart des assurés à liquider leur première retraite, composée de la plus grande part des droits totaux constitués, avec une décote définitive, donc jamais remise en cause. La seconde retraite, constituée de droits à partir de l'âge de la liquidation partielle, aurait pu être liquidée, de manière définitive également, avec surcote dans de nombreux cas, mais cette dernière n'aurait joué que sur une part très modeste de l'ensemble des droits accumulés au cours de la carrière. Il est donc apparu que cette option aurait pu conduire à un appauvrissement des retraités du fait d'une part de décote importante et d'une part de surcote mineure. C'est pourquoi elle n'a pas été retenue.

3.2 DISPOSITIF RETENU

L'option retenue consiste, en premier lieu, à maintenir la retraite progressive pour permettre un départ progressif en retraite à compter de l'âge légal de départ et non plus de la durée d'assurance comme dans le système actuel.

Il circonscrit les possibilités de refus de travail à temps partiel d'un salarié du secteur privé ou d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), conformément à l'article L. 3111-1 du code du travail, qu'au seul cas d'incompatibilité avec l'activité économique de l'entreprise. Cette obligation figure dans les dispositions d'ordre public du code du travail, elle est donc applicable à tous les contrats de travail, y compris aux contrats en cours, des employeurs concernés. Cette obligation ne concerne ni les particuliers employeurs ni les employeurs de droit privé des assistants maternels et des assistants familiaux en application respectivement de l'article L. 7221-2 du code du travail et de l'article L. 423-2 du code de l'action sociale et des familles qui rendent cette nouvelle disposition inapplicable à ces derniers.

En second lieu, le nouveau dispositif étend la retraite progressive :

- aux salariés dont le temps de travail fait l'objet d'un forfait annuel en jours ; ces salariés ne comprennent pas, lorsque le nombre de jours qu'ils doivent accomplir est inférieur au nombre de jours fixé par leur accord collectif, que la retraite progressive leur soit refusée et contestent cette exclusion ; il est ainsi mis fin à cette dichotomie entre les salariés dont la durée de travail est fixée en heures et ceux dont la durée de travail est fixée par un forfait en jours ;
- aux mandataires sociaux qui exercent une activité non salariée mais relèvent du régime général des salariés ou du régime des salariés agricoles (articles L. 311-3 du CSS et L. 722-20 du CRPM) : actuellement, dans ces régimes, seuls les salariés peuvent accéder à la retraite progressive ;
- aux fonctionnaires ainsi qu'aux salariés des régimes spéciaux : les statuts de ces personnels ne leur ouvrent pas actuellement de droit à la retraite progressive ;
- aux assurés exerçant une profession libérale.

L'accès à la retraite progressive des assurés exerçant plusieurs activités salariées sera maintenu et la retraite complète sera toujours calculée en fonction des droits acquis sur l'ensemble de la carrière, avec la décote ou la surcote correspondant à la date de cette retraite complète.

Toutefois, les restrictions d'accès à la retraite progressive pour les travailleurs non-salariés des professions agricoles prévues par les articles L. 732-29 du CRPM sont maintenues en subordonnant

le droit à la diminution des revenus professionnels et à la cessation progressive d'activité pour mieux réguler le foncier agricole et fluidifier la transmission d'exploitations.

Le dispositif actuel de retraite progressive sera maintenu pour les assurés qui en bénéficient à l'entrée en vigueur de la loi et, de manière générale, pour les assurés dont la génération n'est pas concernée par la réforme. Toutefois, l'ouverture de la retraite progressive aux salariés au forfait en jours sera accessible dans le système actuel dès 2022.

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 2 dans le nouveau chapitre III du titre IX du livre I^{er} du code de la sécurité sociale, composée des nouveaux articles L. 193-2 à L. 193-6 à la place des règles figurant aujourd'hui dans les dispositions législatives applicables à l'ensemble des régimes de retraite qui sont abrogées.

Au niveau réglementaire, l'ensemble des dispositions d'application des dispositions actuelles précitées seront abrogées.

Le présent article insère deux articles dans le code du travail afin d'éviter les non recours à la retraite progressive du fait des employeurs en subordonnant le refus de temps partiel pour les salariés dont la durée de travail est fixée en heures (article L. 3123-4-1) et le refus de temps réduit pour les salariés dont la durée de travail est fixée par un forfait en jours (article L. 3121-60-1) à une incompatibilité avec l'activité économique de l'entreprise.

Le présent article modifie les article L. 351-15 et L. 351-16 actuels du code de la sécurité sociale pour étendre dès le 1er janvier 2022 le droit à la retraite progressive aux salariés dont la durée de travail est fixée par un forfait en jours.

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 ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts financiers

Dans le régime général, le montant moyen d'une retraite progressive est de 380 € pour 18 000 bénéficiaires en 2018[1], soit un coût global de 83 M€ pour le régime général de Sécurité sociale. L'extension de la retraite progressive à l'ensemble des assurés et la levée de l'obstacle à son accès du fait d'un refus de temps partiel par l'employeur conduisent à prévoir une augmentation sensible de ce coût.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Le présent article impose aux employeurs privés et aux EPIC d'accepter les demandes de temps partiel ou réduit de leurs salariés à compter de l'âge légal de départ en retraite, sauf si cette réduction d'activité est incompatible avec l'activité économique de leur entreprise. Du fait de cette exception, les équilibres financiers des entreprises seront préservés mais elle conduira les employeurs à adapter les postes de travail des seniors dans un objectif d'intérêt général de prolongation de leur activité.

4.2.3. Impacts sur les assurés

Dans le système actuel, les salariés dont la durée de travail est fixée par un forfait annuel en jours pourront bénéficier de la retraite progressive dès le 1er janvier 2022, ce qui répond à leur demande et à celle de certains de leurs représentants syndicaux (CFDT et CFE-CGC notamment).

Dans le système universel de retraite, la retraite progressive ne sera plus ouverte aux assurés n'ayant pas atteint l'âge légal, afin que le dispositif réponde à l'objectif de prolongation d'activité. En contrepartie, les assurés qui étaient ressortissants de régimes n'ouvrant pas droit à la retraite progressive pourront bénéficier de ce dispositif et ainsi accéder à une période de transition entre l'activité et la retraite et les employeurs ne pourront plus faire obstacle dans la quasi-totalité des cas à une demande de retraite progressive de leurs salariés.

[1] Source : circulaire CNAV n° 2019-022 du 13 mai 2019, Statistique sur la retraite progressive au cours de l'année 2018.

4.2.4. Impacts sur les services administratifs

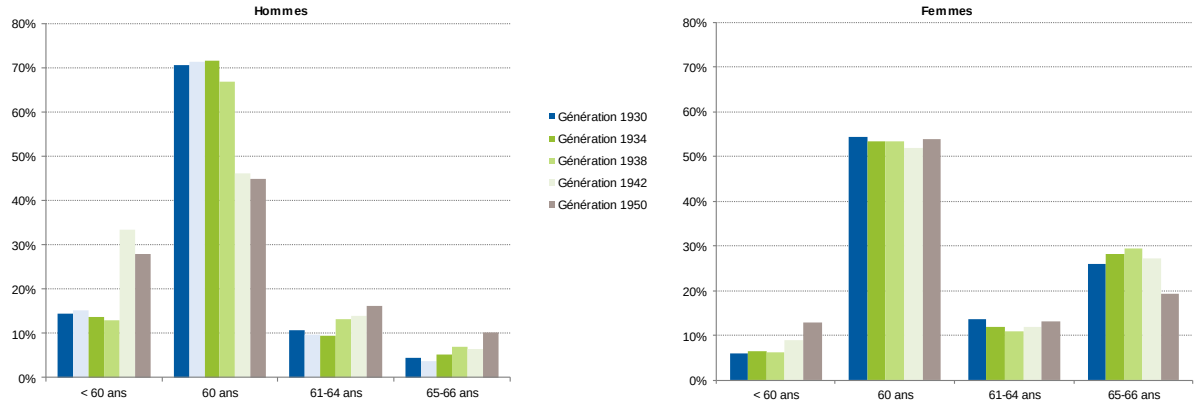
Le présent article conduira l'ensemble des organismes assurant la gestion du système universel à instruire les demandes de retraite progressive. Dans le régime général et le régime des salariés agricoles, le nombre de demandes devrait progresser du fait des nouvelles demandes, d'une part des salariés au forfait en jours et des mandataires sociaux, d'autre part, des assurés dont la demande de temps partiel auprès de leur employeur ne pourra plus être refusée sauf en cas d'incompatibilité avec l'activité économique de l'entreprise.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

En 2018, 72 % des bénéficiaires d'une retraite progressive du régime général des salariés sont des femmes[4]. On observe par ailleurs que les départs en retraite à 65 ans ou plus concernent surtout des femmes qui ont besoin de prolonger leur activité pour compenser des carrières moins complètes que les hommes.

Tranche d'âge de départ à la retraite, selon la génération



Source : PLFSS 2020, Programme de qualité et d'efficience « Retraites ».

L'extension de la retraite progressive et son assouplissement devraient donc permettre à encore davantage de femmes de bénéficier d'une transition douce entre l'activité et la retraite.

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

En application de l'article L. 184-1 du code de la sécurité sociale, un décret en Conseil d'Etat précisera les modalités d'application du présent article.

ANNEXE

TEXTES CONSOLIDÉS, ACTUELS ET MODIFIÉS

Article L. 351-15 actuel du code de la sécurité sociale	**Article L. 351-15 modifié du code de la sécurité sociale**
L'assuré qui exerce une activité à temps partiel au sens de l'article L. 3123-1 du code du travail ou qui justifie d'une activité relevant du champ de l'article L. 631-1 exercée à titre exclusif dans des conditions fixées par décret et relatives, notamment, à la diminution des revenus professionnels peut demander la liquidation de sa pension de vieillesse et le service d'une fraction de celle-ci à condition :	L'assuré qui exerce une activité à temps partiel au sens de l'article L. 3123-1 du code du travail **ou à temps réduit par rapport à la durée maximale légale ou conventionnelle exprimée en jours** ou qui justifie d'une activité relevant du champ de l'article L. 631-1 exercée à titre exclusif dans des conditions fixées par décret et relatives, notamment, à la diminution des revenus professionnels peut demander la liquidation de sa pension de vieillesse et le service d'une fraction de celle-ci à condition :
1° D'avoir atteint l'âge prévu au premier alinéa de l'article L. 351-1 diminué de deux années, sans pouvoir être inférieur à soixante ans ;	1° D'avoir atteint l'âge prévu au premier alinéa de l'article L. 351-1 diminué de deux années, sans pouvoir être inférieur à soixante ans ;
2° De justifier d'une durée d'assurance et de périodes reconnues équivalentes fixées par décret en Conseil d'Etat.	2° De justifier d'une durée d'assurance et de périodes reconnues équivalentes fixées par décret en Conseil d'Etat.
Cette demande entraîne la liquidation provisoire et le service de la même fraction de pension dans le régime général, le régime des salariés agricoles, le régime des professions libérales et le régime des non-salariés agricoles.	Cette demande entraîne la liquidation provisoire et le service de la même fraction de pension dans le régime général, le régime des salariés agricoles, le régime des professions libérales et le régime des non-salariés agricoles.
La fraction de pension qui est servie varie dans des conditions fixées par voie réglementaire en fonction de la durée du travail à temps partiel ; en cas de modification de son temps de travail, l'assuré peut obtenir la modification de cette fraction de pension au terme d'un délai déterminé.	La fraction de pension qui est servie varie dans des conditions fixées par voie réglementaire en fonction de la durée du travail à temps partiel **ou à temps réduit** ; en cas de modification de son temps de travail, l'assuré peut obtenir la modification de cette fraction de pension au terme d'un délai déterminé.

L'assuré est informé des conditions d'application de l'article L. 241-3-1. Le présent article est applicable aux salariés exerçant plusieurs activités à temps partiel dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat.	L'assuré est informé des conditions d'application de l'article L. 241-3-1. Le présent article est applicable aux salariés exerçant plusieurs activités à temps partiel dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat.
Article L. 351-16 actuel du code de la sécurité sociale	**Article L. 351-16 modifié du code de la sécurité sociale**
Le service de la fraction de pension est remplacé par le service de la pension complète, à la demande de l'assuré, lorsque celui-ci cesse totalement son activité et qu'il en remplit les conditions d'attribution. Il est suspendu lorsque l'assuré reprend une activité à temps complet. Le service d'une fraction d'une pension ne peut pas être à nouveau demandé après la cessation de l'activité à temps partiel lorsque l'assuré a demandé le service de sa pension complète ou la reprise d'une activité à temps complet. La pension complète est liquidée compte tenu du montant de la pension initiale et de la durée d'assurance accomplie depuis son entrée en jouissance, dans des conditions fixées par décret.	Le service de la fraction de pension est remplacé par le service de la pension complète, à la demande de l'assuré, lorsque celui-ci cesse totalement son activité et qu'il en remplit les conditions d'attribution. Il est suspendu lorsque l'assuré reprend une activité à temps complet. Le service d'une fraction d'une pension ne peut pas être à nouveau demandé après la cessation de l'activité à temps partiel **ou à temps réduit** lorsque l'assuré a demandé le service de sa pension complète ou la reprise d'une activité à temps complet. La pension complète est liquidée compte tenu du montant de la pension initiale et de la durée d'assurance accomplie depuis son entrée en jouissance, dans des conditions fixées par décret.

Article 26 : Cumul emploi-retraite

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Le dispositif de cumul emploi-retraite permet, sous certaines conditions, de cumuler un revenu d'activité professionnelle avec une retraite de base. Les régimes complémentaires disposent de leur propre réglementation.

Le cumul emploi-retraite est conditionné en premier lieu par la cessation d'activité avant l'entrée en jouissance de la retraite. Cette condition n'est cependant pas applicable à la sécurité sociale des indépendants, dans le régime des professions libérales et dans la fonction publique militaire. En application du premier alinéa de l'article L. 161-22 et de l'article R. 161-18 du code de la sécurité sociale, aucune condition n'est requise avant cinquante-cinq ans.

À partir de cet âge, les revenus d'activité peuvent être entièrement cumulés avec une retraite à partir de l'âge auquel l'assuré peut bénéficier d'une retraite à taux plein ou à partir de l'âge légal de départ s'il remplit les conditions de durée d'assurance pour bénéficier d'une retraite à taux plein, à condition de liquider toutes ses retraites auprès des régimes de base et des régimes complémentaires légalement obligatoires français, étrangers et des organisations internationales. Toutefois, lorsqu'un régime prévoit un âge minimum de départ postérieur à l'âge légal, l'obligation de liquidation dans ce régime n'intervient que lorsque cet âge a été atteint. Cette exception, qui concernait les cadres supérieurs cotisant à la tranche C des salaires dans le régime AGIRC avant la fusion avec l'ARRCO, ne trouve plus à s'appliquer (la CPRN, où l'âge minimal est de 64 ans, ne permet pas le cumul emploi retraite de la profession de notaire libéral pour le régime complémentaire).

Le cumul est cependant possible lorsque l'ensemble de ces conditions n'est pas réuni. La seule condition à remplir dans ce cas consiste en un délai de carence de six mois avant de reprendre une activité salariée lorsque celle-ci est poursuivie auprès du même employeur. Le cumul entre retraite et revenu d'activité est alors plafonné : dans les régimes de salariés (hors fonction publique et marins), le revenu d'activité ajouté aux retraites de base et complémentaires à ces régimes doit être inférieur à la moyenne mensuelle des salaires des trois derniers mois (article D. 161-2-7 du code de la sécurité sociale) ou, si ce montant est plus avantageux pour l'assuré, à 160 % du SMIC au 1er janvier de l'année de reprise d'activité (article D. 161-2-9 du même code).

Dans les régimes de la fonction publique et des marins, le revenu annuel d'activité doit être inférieur à un tiers de la pension perçue la même année, majoré de la moitié du minimum garanti. Dans la fonction publique militaire, le cumul est possible et intégral pour les titulaires de pensions militaires (article L. 84 du code des pensions civiles et militaires de retraite).

Pour les non-salariés relevant de la sécurité sociale des indépendants et du régime des professions libérales, le revenu d'activité maximal est fixé en fonction du plafond de la sécurité sociale.

Dans ces régimes, lorsque le plafond est dépassé, le montant de la retraite est minoré à due concurrence du dépassement.