

Article 25

Retraite progressive

Dans le cadre du futur système universel, cet article vise à étendre le dispositif de la retraite progressive aux salariés en forfait jours, aux agents de la fonction publique et des régimes spéciaux, aux mandataires sociaux ainsi qu'aux assurés exerçant une profession libérale. L'extension du dispositif aux salariés en forfait jours sera effective dès le 1^{er} janvier 2022.

Cet article propose en outre le relèvement à 62 ans de l'âge minimal requis pour bénéficier de la retraite progressive, contre 60 ans en l'état du droit.

Il précise également les conditions de liquidation partielle de la retraite et les conditions de liquidation définitive de la retraite complète, les modalités d'articulation entre la retraite progressive et le bénéfice d'une pension d'invalidité, ainsi que les conséquences de la retraite progressive sur la retraite de réversion.

Cet article encadre, enfin, les conditions de refus de l'employeur en cas de demande de passage en retraite progressive.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Le droit à une retraite progressive a été instauré à l'article L. 351-15 du code de la sécurité sociale par l'article 2 de la loi n° 88-16 du 5 janvier 1988 relative à la sécurité sociale. Ce droit n'est ouvert qu'aux assurés de quelques régimes, dont le régime de base du régime général.

Les régimes ouvrant droit au bénéfice de la retraite progressive

Peuvent bénéficier de la retraite progressive :

- les salariés du régime général (articles L. 351-15 et L. 351-16 du code de la sécurité sociale) ;
- les salariés et non-salariés des régimes agricoles (articles L. 732-39 et L. 742-3 du code rural et de la pêche maritime) ;
- les travailleurs indépendants non agricoles, hors professions libérales (articles L. 351-15 et L. 634-3-1 du code de la sécurité sociale).

Sont ainsi exclus du bénéfice de la retraite agricole : les fonctionnaires, les professionnels libéraux ainsi que les assurés des autres régimes spéciaux.

Néanmoins, deux régimes complémentaires de salariés (AGIRC-ARRCO et IRCANTEC) permettent à leurs assurés de liquider la retraite progressive auprès de ces régimes, selon des modalités propres.

A. LES CONDITIONS DE BÉNÉFICE

La loi du 5 janvier 1988 autorisait les assurés à « *demandeur la liquidation de [leur] pension de vieillesse et le service d'une fraction de celle-ci* », sous réserve de quatre conditions : l'activité professionnelle exercée en parallèle du bénéfice de la pension devait nécessairement être à temps partiel ; l'assuré devait avoir atteint l'âge légal d'ouverture du droit à la retraite – alors fixé à 60 ans ; il devait être en mesure de justifier d'une durée déterminée d'assurance et de périodes reconnues équivalentes ; il avait enfin l'obligation d'exercer son activité à titre exclusif.

Ces conditions très restrictives avaient été au fil du temps encore durcies, notamment par la loi du 22 juillet 1993 ⁽¹⁾ qui avait relevé la durée d'assurance requise de 150 à 160 trimestres, avant que la loi du 21 août 2003 redescende la durée minimale requise à 150 trimestres.

Ce dispositif est longtemps resté méconnu et faiblement mobilisé, puisqu'il concernait moins de 2 500 personnes à la fin de l'année 2012. Ce faible recours au dispositif de la retraite progressive, pour le moins paradoxal dans un contexte d'encouragement au travail des seniors, a conduit le législateur à rénover en profondeur les conditions d'accès à la retraite progressive par la loi du 20 janvier 2014, afin de mieux adapter ce dispositif à la réalité de la fin de carrière des seniors. Concrètement, cette réforme a :

- diminué de deux années l'âge d'ouverture du dispositif, le portant à 60 ans pour un âge légal de départ en retraite de 62 ans ;

- intégré l'ensemble des régimes dans le calcul de la durée d'assurance requise de 150 trimestres, alors que les trimestres cotisés au titre d'un régime spécial ou d'un régime de la fonction publique ne pouvaient, auparavant, être comptabilisés.

La condition d'exclusivité d'activité posée par la loi du 5 janvier 1988 a par ailleurs disparu : l'article L. 351-15 reconnaît en effet désormais la possibilité de demander une retraite progressive « *aux salariés exerçant plusieurs activités à temps partiel* ». Au total, la ou les activités exercées à temps partiel doivent correspondre à une fourchette comprise entre 40 et 80 % de la durée du travail à temps complet ⁽²⁾. La fraction de pension servie est fonction de cette quotité de travail.

Il convient de relever que les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole exerçant leur activité à titre exclusif peuvent bénéficier de la retraite progressive, sous réserve de réduire leur activité ⁽³⁾ et d'avoir souscrit un plan de cession

(1) Loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale.

(2) Article R. 351-41 du code de la sécurité sociale.

(3) Cette réduction d'activité est calculée soit en termes de pourcentage de cession de terres ou parts sociale (elle doit être supérieure à 35 % ou 45 %), soit en termes de durée annuelle de travail (la diminution de la durée de travail doit être au moins égale à 400 heures ou à 800 heures).

progressive de l'exploitation ou de l'entreprise agricole et de remplir les conditions d'âge minimal et de durée d'assurance fixés par l'article L. 351-15.

B. LES MODALITÉS DE LIQUIDATION PROVISOIRE ET DÉFINITIVE DE LA PENSION

Selon l'article L. 351,15, la demande de retraite progressive a pour effet d'entraîner la liquidation « *provisoire* » de la pension de l'assuré ; la fraction de pension servie varie en fonction de la durée du travail à temps partiel.

Dans le cas où l'assuré ne dispose pas de la durée d'assurance requise pour bénéficier du taux plein, une décote est appliquée à sa pension, sans pouvoir dépasser une minoration de 25 %, équivalent à cinq années de décote.

La pension définitive est servie sur demande de l'assuré, si ce dernier a cessé totalement son activité. Son montant tient compte de la durée d'assurance accomplie depuis l'entrée dans le dispositif de la retraite progressive : en d'autres termes, l'activité professionnelle exercée à temps partiel permet à l'assuré de continuer à se constituer des droits à retraite, lesquels permettent d'augmenter le montant de sa pension future.

C. UN NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES EN FORTE AUGMENTATION DEPUIS LES ASSOUPLISSEMENTS PROPOSÉS PAR LA LOI DU 20 JANVIER 2014

Seuls les salariés du régime général et des régimes alignés, les exploitants agricoles et les agents non titulaires de la fonction publique peuvent prétendre à une retraite progressive. Les fonctionnaires, les indépendants et professions libérales ainsi que les agents des régimes spéciaux sont exclus du champ de ce dispositif.

Les assouplissements prévus par la loi du 20 janvier 2014 ont rencontré le succès escompté, puisque le nombre de bénéficiaires a été multiplié par sept entre 2012 et 2017.

RETRAITÉS EN RETRAITE PROGRESSIVE EN 2015, 2016 ET 2017

Année	2015	2016	2017
Régime général (CNAV)	5 210	11 490	15 830
Salariés agricoles (MSA salariés)	540	720	860
Total	5 750	12 210	16 690

Source : DREES, d'après INSEE, enquête Emploi en continu 2014 à 2017.

Les femmes représentent une large majorité des bénéficiaires de ce dispositif, équivalente à 70 % au régime général. En moyenne, les bénéficiaires de la retraite progressive ont 61,6 ans. Près des deux tiers des salariés en retraite progressive travaillent davantage qu'un mi-temps (65 %), contre 22 % pour un

mi-temps et 13 % pour une durée de travail comprise entre 40 et 49 % d'un temps plein.

En outre, les salaires médians des assurés bénéficiant d'une retraite progressive sont supérieurs à ceux de l'ensemble des salariés. Au régime général, la pension annuelle perçue au titre de la retraite progressive s'élève ainsi en moyenne à 4 980 euros pour les hommes et 4 180 euros pour les femmes, auxquels s'ajoutent les revenus d'activité tirés de l'activité à temps partiel.

**PENSIONS ET SALAIRES MÉDIANS PERÇUS PAR LES ASSURÉS PARTIS EN
RETRAITE PROGRESSIVE EN 2015**

(en euros)

		Hommes	Femmes
Salaire annuel médian déplafonné perçu en 2016 par les assurés partis en retraite progressive en 2015		31 540	21 400
Pension fractionnée médiane annuelle perçue en 2016 par les assurés partis en retraite progressive en 2015	Régime général	4 980	4 180
	Tous régimes	9 210	6 480

Source : Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), « Qui part en retraite progressive aujourd'hui ? », Cadrage n° 37, 2018.

D'après l'étude d'impact, la pension moyenne s'établit ainsi à 380 euros par mois en 2018, ce qui représente un coût de 6,9 millions d'euros annuel.

Il est enfin intéressant de relever que les femmes et les hommes ont une utilisation différenciée du dispositif. La durée médiane validée au régime général est en général largement supérieure à la durée requise de 150 trimestres, elle est en outre plus élevée pour les femmes (173 trimestres au régime général) que pour les hommes (159 trimestres), ce qui s'explique, selon la CNAV ⁽¹⁾, par les majorations de durée d'assurance (MDA) dont bénéficient les femmes. Or, ces majorations ne leur permettent pas toujours de satisfaire la condition de durée cotisée, ce qui les empêche notamment de partir en retraite anticipée pour carrière longue (cf. commentaire de l'article 28).

Quant aux hommes, 60 % d'entre eux ont une durée validée inférieure au taux plein – contre seulement 18 % des femmes. Le départ en retraite progressive leur permet donc d'accroître la durée validée tout en réduisant leur activité.

II. UN DISPOSITIF ÉTENDU DANS LE CADRE DU SYSTÈME UNIVERSEL

Le présent article étend le dispositif de la retraite progressive au sein du système universel à des catégories d'assurés qui en étaient exclues jusqu'alors : salariés exerçant dans le cadre d'un forfait annuel en jours, mandataires sociaux

(1) Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), « Qui part en retraite progressive aujourd'hui ? », Cadrage n° 37, 2018.

exerçant une activité non salariée mais relevant du régime général ⁽¹⁾ ou du régime des salariés agricoles ⁽²⁾, fonctionnaires, salariés des régimes spéciaux et assurés exerçant une profession libérale.

Il modifie également certains de ses paramètres, notamment l'âge minimal requis pour demander une retraite progressive, qui est relevé à 62 ans.

Il crée à cette fin cinq nouveaux articles numérotés de L. 193-2 à L. 193-6 au sein de la section 2 : « Retraite progressive » du chapitre I^{er} du titre IX du livre I^{er} du code de la sécurité sociale.

A. LES CONDITIONS DE BÉNÉFICE DE LA RETRAITE PROGRESSIVE AU SEIN DU SYSTÈME UNIVERSEL

Le dispositif retenu maintient le principe d'une condition d'activité à temps partiel ainsi qu'une condition d'âge minimal pour bénéficier de la retraite progressive. La condition relative à la durée minimale d'assurance disparaît néanmoins, par cohérence avec l'introduction d'un système de retraite à points.

1. Une condition d'activité à temps partiel ou à temps réduit

Selon le premier alinéa de l'article L. 193-2, le bénéfice de la retraite progressive sera ouvert aux assurés exerçant :

- soit une activité « *à temps partiel* » ;
- soit une activité « *à temps réduit par rapport à la durée maximale légale ou conventionnelle exprimée en jours* ». D'après les informations transmises au rapporteur, l'activité à temps réduit vise à tenir compte de la situation spécifique des salariés exerçant dans le cadre d'une convention de forfait en jours, qui ne sont pas soumis, en application de l'article L. 3121-62 du code du travail, à un plafond d'heures hebdomadaire mais à une limite annuelle de nombre de jours travaillés. Selon le 3^o de l'article L. 3121-64 du même code, ce plafond s'élève au maximum à 218 jours par an. Il peut néanmoins être abaissé par accord d'entreprise ou d'établissement ou, à défaut, par une convention ou un accord de branche ;
- soit une activité non salariée exercée à titre exclusif « *et donnant lieu à diminution des revenus professionnels* ». Cette modalité d'activité peut éventuellement avoir lieu dans le cadre d'une cessation progressive d'activité agricole.

Sans changement par rapport aux règles applicables dans le régime général, les salariés exerçant plusieurs activités à temps partiel ou à temps réduit restent éligibles à la retraite progressive, sous réserve des conditions d'application déterminées par voie réglementaire.

(1) Article L. 311-3 du code de la sécurité sociale.

(2) Article L. 722-20 du code rural et de la pêche maritime.

2. Un critère d'âge minimal

Le droit à la retraite progressive sera ouvert à compter de l'âge prévu à l'article L. 191-1 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction issue de l'article 23 de ce projet de loi, soit 62 ans.

Le projet de loi fait en conséquence le choix de relever l'âge minimal de bénéfice de la retraite progressive, alors que la loi du 20 janvier 2014 l'avait abaissé à 60 ans.

3. Le bénéfice de la retraite progressive étendu aux salariés en forfait jours dès 2022

Contrairement au droit en vigueur, les salariés exerçant dans le cadre d'un contrat de forfait jours seront concernés par la retraite progressive au sein du système universel de retraite. De même, les fonctionnaires ou agents des régimes spéciaux pourraient demander le bénéfice de la retraite progressive.

La possibilité de recourir à la retraite progressive pour les salariés en forfait jours sera ouverte dès 2022 : les 1^o et 2^o du **III** modifient en effet les articles L. 351-15 et L. 351-16 du code de la sécurité sociale relatifs à la retraite progressive pour le régime général de la sécurité sociale, en étendant aux salariés en forfait jours exerçant une activité à temps réduit le recours à ce dispositif. Cette extension du champ de la retraite progressive, ainsi que les conditions de refus de l'employeur prévues aux 1^o et 2^o du **II**, entreront en vigueur dès le 1^{er} janvier 2022, en application du IV de l'article 62 de ce projet de loi.

4. L'encadrement du refus de l'employeur sera également applicable dès le 1^{er} janvier 2022

Contrairement au dispositif de cumul emploi-retraite prévu à l'article L. 193-7 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction résultant de l'article 26 de ce projet de loi, la demande de retraite progressive n'entraîne pas rupture du lien professionnel avec l'employeur de l'assuré.

Au contraire, l'éventuel refus de l'employeur d'accorder le passage à une activité réduite ou à temps partiel est strictement encadré par le présent article : si un salarié souhaite bénéficier de la retraite progressive et réduire ainsi son activité, le refus de l'employeur de modifier la durée de travail doit être *« justifié par l'incompatibilité de la durée souhaitée avec l'activité économique de l'entreprise »*, qu'il s'agisse d'un salarié en forfait jours (article L. 3121-60-1 nouveau du code du travail créé par le 1^o du **II**) ou d'un salarié souhaitant bénéficier d'un temps partiel (article L. 3123-4-1 nouveau du code du travail créé par le 2^o du **II**). La motivation du refus doit, en outre, être communiquée par écrit à l'intéressé.

L'étude d'impact précise néanmoins que cette obligation *« ne concerne ni les particuliers employeurs, ni les employeurs de droit privé des assistants*

maternels et des assistants familiaux », en application respectivement des articles L. 7221-2 du code du travail et L. 423-2 du code de l'action sociale et des familles.

B. LES MODALITÉS DE LIQUIDATION PARTIELLE ET DÉFINITIVE

1. La liquidation partielle

La retraite de l'assuré en retraite progressive est partiellement liquidée en cas de validation de sa demande. L'assuré peut dès lors percevoir « *le service d'une fraction* » de sa retraite, dont le montant varie soit en fonction de la durée du travail à temps partiel ou à temps réduit de l'assuré ; soit, le cas échéant, en fonction de la diminution de revenus ou des conditions de la cessation progressive d'activité agricole.

La fraction de retraite versée à l'assurée sera recalculée, « *au terme d'un délai déterminé par voie réglementaire* », en cas de modification de la durée du travail, des revenus ou des conditions de la cessation progressive d'activité agricole.

2. La liquidation définitive

Selon l'article L. 193-3 nouveau, il peut être mis fin à la retraite progressive dans deux cas de figure :

— si les conditions d'activité à temps partiel, à temps réduit ou d'activité non salariée entraînant une diminution des revenus telles que fixées à l'article L. 193-2 ne sont plus remplies, par exemple si l'assuré reprend une activité à temps complet. Le cas échéant, la fraction de pension partielle n'est plus versée à l'assuré, jusqu'à la liquidation définitive de ses droits. La fin du bénéfice de la retraite progressive dans ces conditions entraîne la fermeture définitive du droit à ce dispositif : en effet, l'assuré ne peut plus demander le bénéfice de la retraite progressive, même s'il remplit de nouveau les conditions fixées à l'article L. 193-3.

— si l'assuré en fait la demande. Dans ce cas, la fraction de la liquidation de la retraite partielle est remplacée par « *le service de la retraite complète* ».

3. Les conditions de calcul de la retraite complète

Cette retraite complète tient compte de l'ensemble des droits constitués jusqu'à l'âge atteint à la date de la liquidation définitive : les droits acquis au titre de l'activité à temps partiel ou à temps réduit sont donc ajoutés aux droits acquis avant l'entrée dans le dispositif de la retraite progressive.

L'article L. 193-5 nouveau précise que certains points de retraite attribués au titre de la solidarité nationale ne seront pris en compte qu'à l'occasion de la liquidation de la retraite complète. Il s'agit des points supplémentaires versés :

– au titre de l’incidence du handicap sur la vie professionnelle, dans les conditions mentionnées au II de l’article L. 192-2 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction résultant de l’article 29 de ce projet de loi ;

– pour relever à un montant minimum équivalent à 85 % du salaire minimum de croissance à compter de 2025, le montant de la retraite accordée à certains assurés ayant effectué une carrière complète avec de faibles revenus, conformément à l’article L. 195-1 du même code, dans sa rédaction résultant de l’article 40 de ce projet de loi ;

– au titre des majorations accordées pour la naissance, l’adoption ou l’éducation d’un enfant, dans les conditions prévues à l’article L. 196-1 du même code, dans sa rédaction résultant de l’article 44 de ce projet de loi.

4. Les conditions d’articulation entre pension d’invalidité et retraite progressive

L’article L. 193-4 nouveau précise que si un assuré bénéficiant d’une pension d’invalidité exerce une activité professionnelle, la retraite progressive peut tout à fait se substituer à la pension d’invalidité, sous réserve que l’assuré ait atteint l’âge de 62 ans prévu à l’article L. 191-1.

5. Les conditions particulières applicables en cas de réversion

a. Les modalités de fixation de la retraite de réversion lorsque le conjoint survivant est en retraite progressive

Le III de l’article L. 197-1 du code de la sécurité sociale, tel que créé par l’article 46 du projet de loi, permet au conjoint survivant de bénéficier de la retraite de réversion même s’il n’a pas encore liquidé ses droits à retraite. Le cas échéant, le montant de la retraite de réversion est calculé de manière provisoire en tenant compte des revenus d’activité du conjoint survivant. La retraite de réversion est ensuite calculée de manière définitive lorsque le conjoint liquide sa retraite.

L’article L. 193-6 créé par le présent article adapte les modalités de détermination du montant de la retraite de réversion si le conjoint survivant bénéficie ou souhaite bénéficier d’une retraite progressive.

Selon le premier alinéa de l’article L. 193-6, le montant de la retraite de réversion attribuée au conjoint survivant en retraite progressive est susceptible d’être révisé à trois reprises :

– lors de la détermination du montant de la fraction versée à l’assuré au titre de la retraite progressive, tout d’abord, en tenant compte des revenus d’activité tirés de l’activité à temps partiel ou réduit ;

– le cas échéant, en cas de modification de cette fraction de retraite liée à une modification du temps de travail ou des revenus de l’assuré ;

— enfin, lors de la liquidation définitive de la retraite de l'assuré, pour le calcul de la retraite complète.

b. Les conséquences sur la retraite de réversion lorsque l'assuré décédé bénéficiait d'une retraite progressive

Le II de l'article L. 191-7 permet au conjoint survivant d'un assuré décédé qui n'avait pas encore liquidé sa retraite de bénéficier d'une retraite de réversion qui tient compte des droits à retraite dont l'assuré décédé était titulaire à la date de son décès.

D'après le second alinéa de l'article L. 193-6, si l'assuré décédé était bénéficiaire d'une retraite progressive et ne bénéficiait en conséquence que d'une fraction de sa retraite, la retraite de réversion attribuée au conjoint survivant tient compte à la fois de la fraction de la retraite qui était versée à l'assuré décédé et des droits supplémentaires que l'assuré aurait pu faire valoir s'il avait liquidé sa retraite complète.

C. LES EFFETS ATTENDUS

Deux critères modifiés par le présent article devraient augmenter significativement le nombre d'assurés choisissant d'exercer dans le cadre d'une retraite progressive : l'extension du champ de ce dispositif, d'une part, et la restriction des facultés de refus de l'employeur, d'autre part.

Le recours plus fréquent à la retraite progressive devrait en conséquence augmenter significativement les dépenses afférentes. À l'inverse, le relèvement de l'âge de bénéfice de la retraite progressive pourrait restreindre le nombre de travailleurs intéressés par ce dispositif. L'étude d'impact ne fournit aucune estimation chiffrée qui permettrait d'étayer l'une ou l'autre de ces hypothèses.

*

* *