

CHAPITRE II La prise en compte des situations spécifiques

Article 28

Retraite anticipée pour carrière longue

L'article 28 étend le dispositif de retraite anticipée pour carrière longue, créé par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, à l'ensemble des assurés du système universel.

Les conditions de bénéfice de ce dispositif sont globalement équivalentes à celles prévues par le droit en vigueur pour le régime général.

L'âge minimal de départ sera ainsi maintenu à 60 ans, sous réserve :

– d'avoir exercé une durée minimale d'activité avant l'âge de 20 ans – selon l'étude d'impact, cette durée serait, comme aujourd'hui, fixée à cinq trimestres ;

– de justifier d'une durée de cotisations d'au moins 516 mois, soit 43 ans, calculés selon les règles que celles applicables à la retraite minimale prévue par l'article 40 de ce projet de loi. Néanmoins, les périodes assimilées ne seraient plus prises en compte dans le décompte de cette durée, contrairement au droit en vigueur qui autorise la prise en compte d'un certain nombre de trimestres dans le décompte de la durée cotisée requise.

L'âge d'équilibre sera abaissé de deux ans pour l'assuré bénéficiant d'un départ anticipé au titre de la retraite pour handicap. Toutefois, la possibilité de majoration ne sera ouverte qu'à compter de l'atteinte de l'âge d'équilibre, comme pour l'ensemble des assurés du système universel.

Le présent article crée une nouvelle section 1 relative aux « Situations spécifiques » au sein d'un nouveau chapitre II « Départs anticipés » du titre IX du livre I^{er} du code de la sécurité sociale.

Cette section est composée de trois articles :

– l'article L. 192-1 est relatif au dispositif de départ anticipé pour longues carrières, qui fait l'objet du présent commentaire ;

– l'article L. 192-2 précise les conditions de départ anticipé à la retraite pour les personnes atteintes d'une incapacité permanente. Il fait l'objet du commentaire de l'article 29 de ce projet de loi ;

– l'article L. 192-3 précise les conditions de départ à la retraite pour les personnes en situation d'invalidité ou d'inaptitude. Il fait l'objet du commentaire de l'article 30 de ce projet de loi.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Pour les personnes ayant commencé à travailler très jeunes et ayant effectué une longue carrière, l'ensemble des régimes de retraite de base, à l'exception de

certains régimes spéciaux comprenant des dispositifs propres, ont mis en place un dispositif de retraite anticipée pour carrière longue, qui permet à leurs assurés de partir à la retraite dès l'âge de 60 ans, voire 58 ans dans certains cas.

1. La genèse du dispositif

Le dispositif de retraite anticipée au titre des « carrières longues » a été créé par la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, à l'article L. 351-1-1 du code de la sécurité sociale. Les objectifs assignés à ce dispositif sont toujours d'actualité. Il s'agissait ainsi :

– d'une part, de permettre aux salariés ayant commencé à travailler très jeunes, parfois dès l'âge de 14 ou 15 ans pour les générations d'après-guerre, de prendre leur retraite avant l'âge de 60 ans, sans subir de décote ;

– d'autre part, de rectifier l'inégalité qui conduisait ces salariés à cotiser à perte, puisque le fait de cotiser au-delà du nombre de trimestres de référence applicable pour chaque génération n'augmente pas la période de référence prise en compte pour le calcul de leur pension.

Régimes concernés par le dispositif de retraite anticipée pour carrière longue

Les régimes de retraite de base concernés par ce dispositif sont :

– le régime général, le régime de sécurité sociale des travailleurs indépendants, le régime des salariés agricoles, le régime des cultes (CAVIMAC), dans les conditions prévues à l'article L. 351-1-1 du code de la sécurité sociale ;

– le régime des non-salariés agricoles (article L. 732-18-1 du code rural et de la pêche maritime) ;

– le régime des professions libérales ;

– le régime des avocats ;

– le régime de la fonction publique d'État, les régimes des fonctions publiques hospitalières et territoriales, le régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État, dans les conditions prévues à l'article L. 25 *bis* du code des pensions civiles et militaires de retraite.

Parmi les régimes spéciaux, plusieurs disposent d'un dispositif de retraite anticipée pour carrière longue, applicable selon des conditions réglementaires propres : le régime du personnel de la Régie autonome des transports parisiens (RATP), le régime des industries électriques et gazières, le régime de la Banque de France, le régime des clercs et employés de notaires, le régime de l'Opéra national de Paris et le régime de la Comédie-Française.

Plusieurs régimes spéciaux ne proposent pas cependant de tel dispositif : le régime de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF), le régime des marins (ENIM), le régime du Port autonome de Strasbourg ainsi que le régime de retraite des salariés des mines.

Les conséquences du bénéfice de la retraite anticipée pour carrière longue sur la liquidation de la retraite des régimes complémentaires sont hétérogènes en fonction des régimes :

– certains, à l’instar de l’IRCANTEC ⁽¹⁾, permettent à leurs assurés de liquider leur retraite à la même date que la retraite de base ouvrant droit au bénéfice de la retraite anticipée, sans décote sur le montant de la retraite complémentaire accordée ;

– d’autres régimes, comme l’AGIRC-ARRCO, peuvent appliquer un coefficient minorant de 10 % pendant trois années ;

– d’autres régimes, enfin, ne tiennent nullement compte du départ anticipé au titre de la retraite pour carrière longue : tel est le cas, notamment, du régime additionnel de la fonction publique.

2. Les conditions requises pour en bénéficier

L’article L. 351-1-1 du code de la sécurité sociale et ses textes réglementaires d’application fixent deux conditions cumulatives pour bénéficier du dispositif de retraite anticipée au titre des « carrières longues », qui n’ont presque pas été modifiées depuis leur entrée en vigueur en 2003.

● La première condition est un critère d’âge de début de carrière : le dispositif ne concerne que les assurés qui ont commencé leur activité avant l’âge de 16, 17 ou 20 ans, selon l’âge de l’assuré à la date d’effet de sa pension. Cette condition est validée si l’assuré est en mesure d’attester d’une durée d’assurance d’au moins cinq trimestres à la fin de l’année au cours de laquelle est survenu ledit anniversaire, ou d’au moins quatre trimestres à la fin de l’année au cours de laquelle est survenu ledit anniversaire si les assurés sont nés au cours du quatrième trimestre ⁽²⁾.

● La seconde condition est de justifier d’une certaine durée d’assurance et de périodes reconnues équivalentes, dont au moins une partie a donné lieu à cotisations. L’article L. 351-1-1 dispose ainsi qu’un assuré souhaitant bénéficier du dispositif de retraite anticipée pour longue carrière doit avoir accompli « *une durée totale d’assurance et de périodes reconnues équivalentes dans le régime général et, le cas échéant, dans un ou plusieurs autres régimes obligatoires, au moins égale à une limite définie par décret, tout ou partie de cette durée totale ayant donné lieu à cotisations à la charge de l’assuré* ».

Cette durée est ainsi constituée de périodes d’assurance ayant effectivement donné lieu à cotisations de l’assuré, ou de périodes « *reconnues équivalentes* » telles que, selon l’article D. 351-1-2 du code de la sécurité sociale :

– les périodes de service national, dans la limite de quatre trimestres ;

(1) Article 16 de l’arrêté du 30 décembre 1970 relatif aux modalités de fonctionnement du régime de retraite complémentaire des assurances sociales institué par le décret du 23 décembre 1970.

(2) Article D. 351-1-3 du code de la sécurité sociale.

– les périodes comptées comme périodes d’assurance au titre de la maladie, de la maternité et de l’incapacité temporaire liée aux accidents du travail, dans la limite de quatre trimestres, plus deux supplémentaires au titre de la maternité ;

– les périodes de chômage, dans la limite de deux trimestres.

Deux de ces catégories de périodes ont été introduites par la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l’avenir et la justice du système de retraites : les trimestres au titre du chômage et les trimestres supplémentaires au titre de la maternité.

La durée d’assurance totale requise dépend de la génération de l’assuré et de son âge à la date d’effet de sa retraite : d’après l’article D. 351-1-1 du code de la sécurité sociale, cette durée correspond ainsi à la durée requise pour obtenir une retraite à taux plein, quelle que soit l’année de naissance de l’assuré, pour un départ à partir de 60 ans. Pour un départ avant l’âge de 60 ans, cette durée est majorée de quatre ou huit trimestres. Pour les générations nées à compter de 1973, la durée d’assurance requise est ainsi de :

– 172 trimestres pour un départ à compter de 60 ans ;

– 180 trimestres pour un départ à compter de 58 ans.

3. Le dispositif de retraite anticipée pour carrière longue représente plus de la moitié des départs anticipés au régime général

● Le régime de retraite anticipée pour longue carrière est particulièrement prisé au sein du régime général, puisqu’il concernait en 2018 60 % des flux de départ en retraite anticipée, ce qui représente près de 153 000 bénéficiaires, contre plus de 176 000 en 2017 et 113 000 bénéficiaires lors de la première année de mise en place du dispositif, en 2004 ⁽¹⁾.

L’extension du champ des périodes réputées cotisées prises en compte pour bénéficier de la retraite anticipée pour carrière longue par la loi du 20 janvier 2014 est le principal facteur explicatif de l’augmentation du nombre de bénéficiaires observée depuis 2014. Dans le sens inverse, la forte diminution du nombre de bénéficiaires entre 2017 et 2018 s’expliquerait par le relèvement progressif du nombre de trimestres requis pour bénéficier du dispositif.

● Le dispositif de carrière longue est également un motif courant de départ à la retraite au sein des régimes agricoles, puisqu’il a concerné près de 9 500 bénéficiaires en 2018 et près de 12 000 motifs de départ d’exploitants agricoles en dépit, pour ces derniers, d’un durcissement des conditions d’accès ayant fortement réduit leur éligibilité à ce dispositif – près de 21 900 salariés agricoles en avaient bénéficié en 2017.

(1) L’ensemble des données de ce paragraphe sont issues du programme de qualité et d’efficacité (PQE) « Retraites » du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.

● Au sein des trois fonctions publiques, le recours au dispositif de retraite anticipée pour carrière longue est plus marqué parmi les agents de la fonction publique territoriale, pour lesquels ce motif de départ a concerné 36,7 % des nouveaux retraités en 2018. Dans une moindre mesure, la retraite anticipée pour carrière longue représentait 17,1 % des départs anticipés au sein de la fonction publique hospitalière, et 13,8 % au sein de la fonction publique d'État. Ces proportions s'expliquent, au sein de la fonction publique d'État notamment, par l'existence d'autres dispositifs concurrents de départ anticipé, tels que les départs anticipés des catégories actives.

II. L'EXTENSION DU DISPOSITIF DE RETRAITE ANTICIPÉE POUR CARRIÈRE LONGUE À TOUS LES ASSURÉS DU SYSTÈME UNIVERSEL

Le présent article étend le dispositif de retraite anticipée pour carrière longue à l'ensemble des assurés du futur système universel, sans en modifier significativement les conditions d'âge de début de carrière et de durée de carrière permettant d'y avoir accès.

Le I de l'article L. 192-1 du code de la sécurité sociale créé par le présent article instaure un dispositif de départ anticipé « *pour l'assuré ayant accompli une carrière particulièrement longue* ».

Le départ anticipé sera possible dès l'âge de 60 ans – soit deux années avant l'âge de 62 ans d'ouverture du droit à retraite mentionné à l'article L. 191-1 du même code, dans sa rédaction issue de l'article 23 de ce projet de loi.

Tout départ avant l'âge de 60 ans ne sera néanmoins plus possible : la possibilité proposée par le droit en vigueur de partir dès l'âge de 58 ans pour les personnes ayant validé au moins cinq trimestres avant l'âge de 16 ans sera ainsi éteinte, en raison de son caractère « *extrêmement marginal* », selon les termes de l'étude d'impact ⁽¹⁾.

A. LES CONDITIONS DE BÉNÉFICE DU DISPOSITIF

L'article L. 192-1 maintient deux conditions cumulatives pour bénéficier du dispositif de retraite anticipée.

● La première est la justification d'une durée minimale d'activité avant l'âge de 20 ans, qui sera fixée par décret. Le critère d'âge qui existait dans le dispositif du régime général est donc simplifié : un seul âge est retenu, 20 ans. L'étude d'impact précise que la durée minimale s'appréciera « *dans les mêmes conditions qu'actuellement* », c'est-à-dire la validation de cinq trimestres à la fin de

(1) D'après l'étude d'impact, en 2018 cette possibilité de départ à compter de 58 ans n'a été utilisée que par 1 % des bénéficiaires de la retraite anticipée pour carrière longue, et par moins de 1 000 assurés du régime général.

l'année au cours de laquelle est intervenu leur vingtième anniversaire, ou quatre trimestres si l'assuré est né au dernier trimestre.

- La seconde condition est l'obligation de justifier « *d'une durée ayant donné lieu à cotisations* » à la charge de l'assuré. La durée minimale de cotisations requise sera définie par décret et « *au moins égale* » à la durée de 516 mois – soit quarante-trois années de cotisations – prévue au IV de l'article L. 195-1 nouveau créé par l'article 40 du projet de loi.

Les modalités de calcul de la durée minimale en situation de handicap requise pour bénéficier de la retraite anticipée au titre du handicap sont identiques à celles mentionnés au V de l'article L. 195-1 créé par l'article 40 de ce projet de loi relatif à la retraite minimale.

La symétrie retenue pour le calcul de la carrière complète avec les règles applicables au décompte des 516 mois requis pour le bénéfice du montant maximal de la retraite minimale a pour principale conséquence l'arrêt de la prise en compte des périodes dites « *réputées cotisées* », à la différence du droit en vigueur.

- La fin de la prise en compte des périodes réputées cotisées – ou périodes assimilées – ne devrait pas être sans incidence sur le nombre de bénéficiaires potentiels du dispositif. Dans le droit en vigueur, les périodes assimilées au titre du service national, de la maladie, de la maternité, de l'incapacité ou du chômage permettent en effet de réduire d'autant le nombre d'annuités requises jusqu'à deux années.

Cette absence de prise en compte des périodes non travaillées pour des motifs légitimes risque de restreindre significativement le champ des bénéficiaires potentiels. En outre, elle rend *de facto* quasiment impossible un départ à l'âge de 60 ans : pour une personne ayant commencé à travailler à l'âge de 18 ans, par exemple, et ayant travaillé sans interruption toute sa vie, sans période de maladie, de chômage, d'invalidité ou de maternité, elle ne pourra partir qu'à 61 ans compte tenu des modalités de calcul de la carrière complète retenues par cet article.

B. LES CONSÉQUENCES SUR L'ÂGE D'ÉQUILIBRE

Pour les assurés qui remplissent les conditions permettant d'accéder à la retraite pour carrière longue dès l'âge de 60 ans, l'âge d'équilibre mentionné à l'article L. 195-1 sera « *abaissé de deux années* ».

À l'inverse, néanmoins, le fait de travailler au-delà de cet âge n'aura aucune incidence sur le montant de leur pension, puisqu'il est précisé que, pour ces assurés, « *l'application du coefficient d'ajustement* » ne pourra pas conduire à majorer le montant de la retraite.

*

* *