

12-1

BILAN DE LA RETRAITE ANTICIPEE

Depuis le 1^{er} janvier 2004, les assurés du régime général ont la possibilité de partir à la retraite avant l'âge de 60 ans lorsqu'ils remplissent des conditions minimales de durée cotisée et de durée validée tous régimes. Ces conditions ont évolué au 1^{er} janvier 2009 (voir encadré). De plus, un dispositif analogue destiné aux assurés handicapés est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2004.

560 000 bénéficiaires au régime général depuis l'origine de la mesure

Le rythme des départs anticipés est resté soutenu en 2008

Au cours de l'année 2008, 122 200 retraites anticipées pour longue carrière ont été liquidées au régime général. Depuis la mise en place de la mesure en 2004, celle-ci a bénéficié à 560 000 personnes. Parmi celles-ci, 112 200 correspondent à un départ effectif en 2004, 102 210 à un départ en 2005, 107 710 à un départ en 2006, et 115 120 à un départ en 2007 (cf. graphique 1)¹. On observe un afflux important de départs fin 2008 dû à l'anticipation par les futurs retraités du durcissement des conditions d'attribution sur la durée validée et cotisée (voir encadré) : un nombre important de pensions ont été en effet attribuées début 2009 avec effet au quatrième trimestre 2008 .

Le coût des départs anticipés a atteint 1,3 Md€ en 2005, 1,8 Md€ en 2006, 2,1 Md€ en 2007 et 2,4 Md€ en 2008. On observe, depuis 2007, un ralentissement de la progression des dépenses (+14% en 2008, contre +17% en 2007 et +38% en 2006), qui traduit la fin de la montée en charge du dispositif. Compte tenu de l'observé à ce jour, le flux 2009 serait de l'ordre de 51 000 départs. Cette baisse s'explique par le durcissement des conditions d'attribution, la scolarité rendue obligatoire à 16 ans à partir de la génération 1953 (qui rend plus difficile la condition de début d'activité) et la diminution des régularisations des cotisations arriérées. Le coût de la mesure de retraite anticipée s'élèverait à 2,3 Md€ en 2009.

Par ailleurs, 5 000 retraites anticipées ont été attribuées entre juillet 2004 et décembre 2008 au profit d'assurés handicapés pour un coût cumulé d'environ 64 M€.

Une tendance à partir dès 56 ans lorsque c'est possible

On observe une relative stabilité des départs en retraite anticipée par âge entre 2005 et 2008² pour les 57, 58 et 59 ans, autour d'environ 20 000 à 25 000 départs par an (à chaque âge). Par contre, les départs à l'âge de 56 ans sont, d'une part, plus importants en nombre qu'aux âges suivants, et d'autre part, ils ont augmenté assez fortement sur la période passant d'environ 22 000 en 2004 à environ 52 000 en 2008. Les départs à 56 ans sont plus nombreux en raison notamment de l'impact des régularisations de cotisations arriérées à cet âge. En effet, on remarque une concentration des régularisations à 56 ans et avant, qui, compte tenu des délais moyens observés entre régularisation et liquidation (11 mois à 55 ans et moins, 8 mois à 56 ans) laisse penser que la proportion des régularisations dans les départs est plus importante à 56 ans qu'à des âges plus élevés.

¹ La date d'attribution ne correspond pas forcément à la date d'effet de la pension. En effet, dans certains cas, les pensions peuvent être attribuées de manière avancée par rapport à leur date de prise d'effet (lorsque l'assuré demande sa retraite plusieurs mois par exemple à l'avance) ; dans d'autres cas, les pensions peuvent être attribuées postérieurement à leur date d'effet (les versements sont alors faits de manière rétroactive). Il peut dès lors y avoir un décalage entre l'année d'attribution des droits et l'année de prise d'effet. Ainsi, 124 125 retraites anticipées ont été attribuées en 2004, 103 000 en 2005, 108 400 en 2006, 116 600 en 2007 et 100 620 en 2008.

² 2004 étant une année atypique puisque caractérisée par un rattrapage de stock.

Evolution des conditions pour un départ en retraite anticipée en 2009 :

Avant 2009, les conditions d'ouverture du droit à la retraite anticipée avant 2009 étaient identiques quelle que soit la génération à laquelle appartient l'assuré. Seuls l'âge de départ et l'âge de début d'activité conditionnent les critères d'éligibilité :

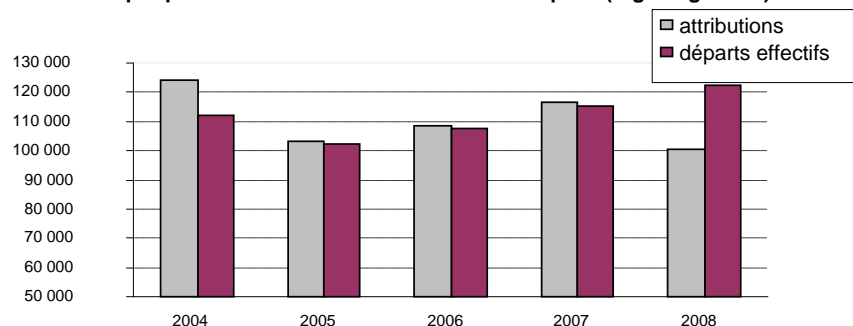
Age de départ	Durée d'assurance totale (en trimestres)	Durée cotisée (en trimestres)	Début d'activité
56 ou 57 ans	168	168	Avant la fin de l'année civile des 16 ans
58 ans		164	
59 ans		160	

A compter de 2009, les conditions pour un départ en retraite anticipée évoluent en lien avec l'augmentation de la durée d'assurance prévue par la loi de 2003, et sont fonction de la génération de l'assuré et de son âge au moment de son départ en retraite. Ainsi, le nombre de trimestres requis pour un départ avant 60 ans augmente de un à quatre à partir du 1^{er} janvier 2009 pour les assurés des générations 1949 et suivantes, liquidant leurs pensions à compter de cette date.

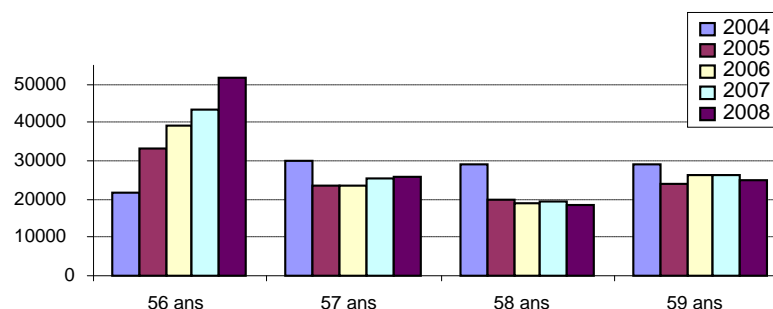
Année de naissance	Age de départ	Durée d'assurance totale (en trimestres)	Durée cotisée (en trimestres)	Début d'activité*
1949	59 ans	169	161	Avant la fin de l'année civile des 17 ans
	58 ans	170	166	Avant la fin de l'année civile des 16 ans
1950	59 ans	170	162	Avant la fin de l'année civile des 17 ans
	57 ans	171	171	Avant la fin de l'année civile des 16 ans
1951	58 ans	171	167	Avant la fin de l'année civile des 16 ans
	59 ans	171	163	Avant la fin de l'année civile des 17 ans
	56 ou 57 ans	172	172	Avant la fin de l'année civile des 16 ans
1952 et après	58 ans	172	168	Avant la fin de l'année civile des 16 ans
	59 ans	172	164	Avant la fin de l'année civile des 17 ans
	57 ans	171	171	Avant la fin de l'année civile des 16 ans

* 5 trimestres validés avant la fin de l'année civile requis (ou 4 trimestres pour les personnes nées au cours du dernier trimestre).

Graphique 1 – Flux annuel des retraites anticipées (régime général)



Graphique 2 - Flux annuel des départs anticipés effectifs par âge depuis 2004



Sources : CNAV (2009)

Par ailleurs, la forte augmentation des flux de départs à 56 ans observée en 2008 pourrait s'expliquer par une anticipation des changements réglementaires relatifs aux conditions d'accès en retraite anticipée. En effet, tout dossier déposé avant le 1^{er} décembre 2008 suit la réglementation en vigueur à cette date et n'a donc pas pris en compte l'évolution de la durée d'assurance à partir du 1^{er} janvier 2009.

Le recours à la régularisation de cotisations arriérées

La dynamique des régularisations s'est nettement ralentie en 2008 sans toutefois que cela contrebalance la hausse des départs en retraite anticipée

L'acquisition de droits à retraite se fait en principe dans le cadre de l'activité professionnelle, qui donne lieu au versement de cotisations en temps réel. Toutefois, lorsque les cotisations n'ont pas pu être acquittées par l'employeur, le dispositif de régularisation de cotisations arriérées permet de valider des périodes d'apprentissage ou de salariat, en contrepartie d'un versement par les assurés (*cf. encadré*).

La mise en place de la retraite anticipée en 2004 a engendré un accroissement important du recours à la régularisation de cotisations arriérées qui permet d'acquérir des trimestres et donc de remplir plus aisément les conditions pour un départ en retraite anticipé, notamment celles concernant le début d'activité. Ainsi, le nombre de régularisations de cotisations arriérées est passé de moins de 5 000 en 2003 à environ 30 000 tous les ans de 2004 à 2007. Ces régularisations de cotisations se rapportent principalement aux activités exercées à l'âge de 14-15 ans (*cf. graphique 3*). Parmi les 131 719 assurés ayant effectué une telle régularisation de cotisations entre janvier 2004 et décembre 2008, 110 250 ont liquidé leur retraite sur la même période, dont 100 712 sont partis en retraite anticipée (soit 91%).

En 2008, on constate une baisse significative (environ -60%) du nombre de régularisations de cotisations arriérées par rapport aux années précédentes (12 700 en 2008 contre 29 800 en moyenne entre 2004 et 2007). Compte tenu du délai observé entre la régularisation et la liquidation des pensions, la réforme des régularisations a réduit d'environ 3 000 les départs en retraite anticipée en 2008, et son impact négatif serait d'environ 11 000 en 2009. Les nouvelles dispositions réglementaires mises en place durant l'année 2008 (*cf. encadré*) rendent plus contraignant l'accès à ce dispositif. Ainsi, l'encadrement porte à la fois sur le recours limité aux attestations sur l'honneur, la convocation des témoins et leur lien de parenté et un formulaire d'attestation plus complet. Par ailleurs, une majoration, de 2,5% par an a été introduite, qui vise à mieux prendre en compte l'impact financier de la régularisation. Enfin, une condition de durée minimale a été mise en place : le versement des arriérés de cotisations ne prendra effet qu'à partir d'une période d'activité continue d'au moins égale à 90 jours.

Des économies attendues mais difficiles à chiffrer

Compte tenu du recours élevé aux régularisations de cotisations dans le cadre du dispositif de retraite anticipée, les mesures prises pour limiter l'accès aux régularisations vont diminuer le nombre de départ anticipé entraînant ainsi des économies. Ainsi, pour le seul régime général et sous certaines hypothèses, la baisse du nombre de régularisations observée en 2008 engendrerait une économie atteignant environ 78 M€ en 2009 et 116 M€ en 2010. A cette baisse, il conviendrait d'ajouter potentiellement les économies supplémentaires liées à de moindres régularisations sur 2009 et 2010.

La régularisation de cotisations arriérées

Régime général : la procédure de régularisation de cotisations arriérées des salariés concerne les périodes d'activité au cours desquelles les cotisations normalement dues n'ont pas été versées par l'employeur ; des modalités particulières de régularisation sont par ailleurs prévues pour les apprentis pour les contrats d'apprentissage conclus avant le 1^{er} juillet 1972.

La demande de régularisation : pour obtenir la régularisation des cotisations arriérées, une demande doit être effectuée par l'employeur, au nom de l'assuré et auprès de l'URSSAF (à partir du 1^{er} janvier 2010, les demandes doivent être déposées auprès de la CNAV). Toutefois, le salarié ou l'apprenti peut effectuer lui-même le versement des régularisations de cotisations lorsque l'employeur a disparu ou refuse d'effectuer cette régularisation.

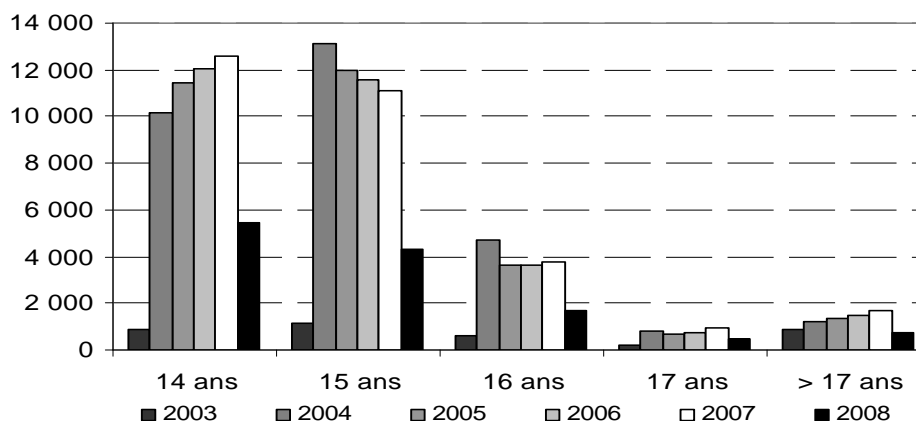
La circulaire du 23 janvier 2008 a renforcé les modalités de contrôle des demandes de régularisations d'arriérés de cotisations. Pour éviter les fausses déclarations, la procédure a été plus encadrée via notamment un recours restreint à l'utilisation des attestations sur l'honneur (les deux témoins doivent dorénavant se présenter en personne et ils ne doivent pas avoir de lien de parenté au 1^{er}, 2^e ou 3^e degré avec le demandeur) et des pièces à fournir plus nombreuses dont un nouveau formulaire d'attestation plus complet. Lorsque la rémunération perçue par le salarié n'est pas démontrée, une condition de durée minimale a été instaurée : dorénavant, le versement des arriérés de cotisations ne pourra être effectué qu'au titre d'une période d'activité continue au moins égale à 90 jours (les périodes peuvent être discontinues si elles ont été accomplies pour le compte du même employeur et au cours de la même année civile). Par ailleurs, lorsque les cotisations sont calculées sur une base forfaitaire, le nombre de trimestres validés correspond désormais strictement à la durée de la période de travail effective. Enfin, une autre restriction est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2009 (article 120 de la LFSS 2009) portant sur le durcissement des droits ouverts grâce à l'utilisation des attestations sur l'honneur. Lorsque la preuve de l'activité rémunérée ne peut être faite par des éléments probants, l'attestation sur l'honneur admise le cas échéant ne permet plus de valider que 4 trimestres au maximum.

Le calcul des cotisations : la régularisation porte sur les cotisations salariales et patronales.

La circulaire du 10 novembre 2008 présente les nouvelles modalités de calcul des arriérés de cotisations telles qu'issues du décret n°2008-845 du 25 août 2008 et de l'arrêté du même jour. Le tarif de régularisation des cotisations arriérées a été majoré de 2,5%, par année civile séparant la date du versement de la fin de la période d'activité en cause, pour mieux prendre en compte l'effet lié au temps.

Si le salarié ne peut pas justifier du montant de sa rémunération, les cotisations arriérées sont calculées sur une assiette forfaitaire, égale à 75% du plafond de l'époque, à partir de 1967. S'agissant des apprentis, l'assiette de calcul est forfaitaire – environ deux fois moins élevée que celle applicable aux salariés – de laquelle est déduit l'éventuel report au compte pour la période d'apprentissage. La régularisation doit concerner la totalité de la période d'apprentissage, sauf pour la dernière année d'apprentissage où le versement peut être limité au nombre de trimestres souhaités (pour les demandes formulées avant le 31 décembre 2007). Dans les deux cas, le taux de cotisation applicable est le taux de cotisation vieillesse incombant au salarié et à l'employeur en vigueur lors de la période d'activité en cause ; ce taux est de 9% pour les périodes antérieures au 1^{er} octobre 1967.

Graphique 3 – Nombre d'assurés ayant effectué une régularisation, selon l'âge auquel est affectée la plus ancienne cotisation arriérée



Source : CNAV