



Inspection générale
des Finances

N° 2006-M-061-01

Inspection générale
des Affaires sociales

N° RM2006-181P

NOTE

sur l'évolution de la législation
relative aux mises à la retraite d'office

Établie par

Philippe DUMAS
Inspecteur général des Finances

Éric AUBRY
Inspecteur général des Affaires sociales

Michel LAFFITTE
Inspecteur des Finances

Jean-François CHEVALLEREAU
Inspecteur des Affaires sociales

SYNTHESE

1) La suppression de la mise à la retraite d'office prévue par l'article 55 du PLFSS pour 2007 vise à donner aux salariés le choix effectif du moment de leur départ en retraite. A cet égard, c'est avant tout une mesure symbolique forte destinée à montrer que l'allongement des durées d'activité est nécessaire au bon fonctionnement du marché du travail et à l'équilibre des comptes sociaux. Les employeurs ne pourront plus se servir de cette mesure afin de gérer les fins de carrière de leurs salariés et d'éventuels sureffectifs.

Mais cette suppression entraîne aussi d'importantes conséquences fiscales et sociales du fait de la différence d'assujettissement à impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux entre les indemnités légales et conventionnelles de départ à la retraite (IDR, taxées) et les indemnités légales et conventionnelles de mise à la retraite (IMR, exonérées). C'est d'ailleurs cette différence de traitement qui a été utilisée par les partenaires sociaux pour inciter les salariés au retrait précoce du marché du travail. La suppression de la mise à la retraite d'office est donc nécessaire si les pouvoirs publics veulent adresser un signal fort à l'ensemble des acteurs sociaux sur l'allongement des durées d'emploi. Les organisations syndicales rencontrées par la mission ont partagé cette analyse, sans toutefois trop s'engager.

2) En ce qui concerne le provisionnement des charges supplémentaires entraînées par cette réforme pour les entreprises, la possibilité ouverte par la réglementation soit de les étaler dans le temps, soit de les passer directement au bilan consolidé sans affecter significativement le compte de résultat en relativise fortement l'impact. Cet impact suppose du reste que le comportement des entreprises et des salariés ne soit pas modifié – alors que c'est précisément l'objet de la réforme - puisqu'en tout état de cause la mise à la retraite après 65 ans bénéficiera toujours d'un traitement social et fiscal favorable.

3) L'article 55, tel qu'il a été rédigé, provoquera des transferts financiers significatifs (700 à 1 200 M€an) des entreprises et des ménages vers les régimes sociaux et le budget général de l'État. En outre, il conduira à un système de « tout ou rien » puisque les indemnités de fin de carrière (IFC, qui recouvrent à la fois les IMR et les IDR) seraient totalement soumises à l'ensemble des prélèvements obligatoires avant 65 ans et détaxées ensuite.

4) C'est pourquoi la mission recommande dès que possible le régime social et fiscal des IDR et des IMR en assurant leur soumission aux prélèvements en cause avec une réfaction d'assiette fixée en pourcentage, mais elle-même aménagée de manière à permettre une taxation dégressive avec l'âge du départ en retraite. Ce dispositif, qui renforcerait de surcroît l'incitation à un allongement de la durée de vie active, devrait être calculé de façon à être globalement neutre en termes de gains et de pertes par rapport à la situation actuelle pour chaque grande catégorie d'acteurs, si ce n'est pour chacun d'entre eux.

La mission estime que, bien qu'une mise en œuvre rapide de cette mesure serait certainement opportune afin d'éviter l'apparition dès 2007 de comportements d'anticipation sans doute limités en nombre mais à contre-courant de l'objectif recherché, il serait difficile, faute de données chiffrées suffisamment précises, d'en fixer avec suffisamment de pertinence les modalités et d'en assurer l'adoption d'ici la fin de l'année en cours.

C'est pourquoi elle considère que, s'il est souhaitable que l'article 55 du PLFSS pour 2007 soit adopté en l'état et que l'orientation générale vers la taxation harmonisée des IMR et des IDR soit annoncée, voire actée, concomitamment, il est sans doute préférable de renvoyer le détail du dispositif aux discussions sur les retraites prévues en 2008 entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux et qu'il conviendrait de mettre à profit cet intervalle de temps pour réaliser, en la lançant sans délai, une étude permettant de collecter les renseignements statistiques qui font défaut aujourd'hui. Sur cette base, le Gouvernement pourrait alors, après avis du Conseil d'orientation des retraites, mettre en place complètement le nouveau dispositif fiscal et social applicable à l'ensemble des indemnités de fin de carrière.

SOMMAIRE

SYNTHESE

I. <u>ELÉMENTS DE CONTEXTE ET OBJET DE LA MISSION</u>	1
II. <u>ANALYSE DES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES DE LA RÉFORME PROPOSÉE</u>	2
A. <u>LES DONNÉES STATISTIQUES : ELLES SONT ACTUELLEMENT TRÈS INSUFFISANTES MAIS DES APPROXIMATIONS PEUVENT ÊTRE AVANCÉES.</u>	2
B. <u>LE COÛT DU DISPOSITIF ACTUEL D'EXONÉRATION DES IMR ET D'UN ALIGNEMENT ÉVENTUEL DU RÉGIME FISCAL ET SOCIAL DES IDR SUR LES MISES À LA RETRAITE D'OFFICE</u>	5
III. <u>LES MODALITÉS DE PRISE EN COMPTE COMPTABLE DE LA RÉFORME POUR LES ENTREPRISES</u>	6
IV. <u>LES ENJEUX DE LA RÉFORME</u>	7
V. <u>LES SOLUTIONS ENVISAGEABLES</u>	8
A. <u>UNE RÉFORME NEUTRE FINANCIÈREMENT</u>	8
a) <u>Une réforme n'entraînant sur le plan macroéconomique ni gain ni perte pour aucun des acteurs concernés (entreprises, régimes sociaux, État et salariés).</u>	9
b) <u>Une réforme neutre dans le temps, c'est-à-dire évitant de créer des effets « d'aubaine » susceptibles de déclencher des comportements d'anticipation qui iraient à contre-courant de l'objectif recherché.</u>	10
c) <u>Une réforme neutre dans le traitement des différentes classes d'âge ?</u>	11
B. <u>AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DES DIVERSES OPTIONS POSSIBLES</u>	13
CONCLUSION	16

I. ELEMENTS DE CONTEXTE ET OBJET DE LA MISSION

Par lettre de mission en date du 25 octobre 2006 jointe en annexe, le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministre de la santé et des solidarités ont chargé l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires sociales de procéder à un examen de l'évolution de la législation relative aux mises à la retraite d'office et à ses conséquences sur le régime fiscal et social des indemnités versées à l'occasion du départ en retraite.

La loi du 21 août 2003 avait, en son article 16, relevé de 60 à 65 ans l'âge minimal de mise à la retraite à l'initiative des employeurs des salariés en situation par ailleurs de bénéficier d'une pension à taux plein. Elle avait cependant prévu, à titre dérogatoire, que la mise à la retraite pourrait, sous la même condition, intervenir entre 60 et 65 ans dans le cadre d'un accord de branche étendu, conclu à cette fin avant le 1^{er} janvier 2008 et fixant des contreparties en termes d'emploi ou de formation.

Ce dispositif, fruit d'un amendement parlementaire pour lequel le ministre de l'époque s'en était remis à la sagesse du Sénat, était par nature temporaire. Constituant une exception à la règle générale posée par la loi, il visait à permettre aux partenaires sociaux d'éviter une entrée en vigueur brutale en négociant des conventions ou des accords contractuels dérogatoires avant le 1^{er} janvier 2008, les accords conclus avant cette date pouvant continuer à produire leurs effets, en l'absence de dispositions législatives contraires.

Le Plan national d'action concerté sur l'emploi des seniors, établi en concertation avec les partenaires sociaux, s'attache à relever le taux d'emploi des seniors dans notre pays, enjeu fondamental pour les politiques de l'emploi et l'équilibre des régimes de retraite. Le Plan prévoit, par conséquent, de mettre fin progressivement à la possibilité pour les entreprises de recourir à la retraite d'office pour les salariés de moins de 65 ans.

Cette mesure d'extinction du « guichet » des mises à la retraite d'office des salariés de moins de 65 ans a été introduite dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 actuellement en discussion au Parlement. L'article 55 supprime, à compter de l'entrée en vigueur de la loi, la possibilité de conclure des accords de branche instituant des procédures de mise à la retraite à l'initiative de l'employeur et met un terme, au 1^{er} janvier 2010, aux effets des accords de branche précédemment conclus et étendus.

Conformément aux principes posés par le Conseil Constitutionnel, l'existence d'un motif d'intérêt général, (l'allongement des durées d'activité), ainsi que le respect du principe de proportionnalité (l'extinction progressive des effets des accords), justifient, selon les Pouvoirs publics, la remise en cause par la loi des accords conclus, nonobstant le principe de la liberté contractuelle.

La mesure vise à donner aux salariés le droit de choisir effectivement à partir de 60 ans le moment de leur départ à la retraite, leur employeur ne pouvant plus leur imposer sa propre volonté, sauf en cas de mise en œuvre d'une procédure, très encadrée juridiquement, de licenciement.

Mais elle a également une conséquence importante sur le traitement social et fiscal des sommes versées à l'occasion des départs en retraite. Les indemnités conventionnelles de mise à la retraite (IMR) versées en cas de mise en retraite à l'initiative des employeurs sont non seulement en règle générale supérieures aux indemnités de départ à la retraite versées lorsque le départ se fait à l'initiative du salarié (IDR), mais elles ne sont, du moins dans des limites assez élevées,¹ ni « chargées » socialement (c'est-à-dire soumises à cotisations sociales patronales ou salariales), ni imposables fiscalement à l'impôt sur le revenu (IR) entre les mains des salariés.

Ainsi, outre son effet de diminution du montant net des sommes perçues par les salariés, le changement de régime aura, pour les entreprises couvertes par un accord de branche du type mentionné ci-dessus, un coût supplémentaire correspondant au remplacement des IMR non soumises à prélèvements sociaux (c'est-à-dire non « chargées ») par des IDR « chargées », coût supplémentaire que les entreprises en cause devront provisionner.

Les ministres ont demandé à la mission d'évaluer, pour le 10 novembre 2006, le nombre de départs en retraite donnant lieu à IMR et à IDR, de déterminer les conséquences financières pour la sécurité sociale tant du régime actuellement en vigueur que de la réforme prévue par l'article 55 du PLFSS pour 2007, d'en apprécier les conséquences pour les entreprises au regard notamment de leurs obligations comptables, ainsi que pour les salariés. Il lui a enfin été demandé de déterminer les moyens permettant de se rapprocher d'une plus grande neutralité financière pour les comptes publics, les entreprises dans leur ensemble comme pour les salariés partant en retraite.

La mission a, dans les très courts délais qui lui étaient impartis, rencontré l'essentiel des parties concernées, principalement les administrations en charge du sujet, les partenaires sociaux et le Conseil national de la comptabilité.

II. ANALYSE DES CONSEQUENCES FINANCIERES DE LA REFORME PROPOSEE

A. Les données statistiques : elles sont actuellement très insuffisantes mais des approximations peuvent être avancées.

Aucun dispositif de suivi des différents modes de départs à la retraite n'a été jusqu'à présent mis en place. Il en résulte que, s'agissant notamment des mises à la retraite d'office et des départs volontaires, il n'existe pas de données précises et fiables concernant leur nombre respectif et les masses financières correspondantes.

En conjuguant différentes sources, il est néanmoins possible de donner des indications chiffrées qui ne peuvent revêtir qu'un caractère approximatif.

¹ Exonération sociale et fiscale à hauteur du plus élevé des deux montants suivants :

- deux fois le montant de la rémunération annuelle brute du salarié ou la moitié du montant de l'indemnité si ce seuil est supérieur, avec un plafond général de 155 340 € en 2006 ;
- le montant de l'IMR prévu par la convention collective, l'accord professionnel ou à défaut la loi.

Les IDR sont, quant à elles, totalement soumises aux prélèvements sociaux et ne bénéficient, en matière fiscale, que d'un abattement à la base de 3 050 €

En premier lieu, la population de référence, à savoir le nombre de personnes de moins de 65 ans partant chaque année en retraite et susceptibles de bénéficier de l'une ou l'autre des indemnités de fin de carrière (IMR ou IDR), est, selon des données statistiques issues de la CNAV et la DSS, comprise entre 200 000 et 250 000 personnes sans qu'une distinction précise soit faite entre les départs en retraite à taux plein et les départs en retraite à taux partiel.

En second lieu, il doit être précisé que d'après le recensement effectué par la direction générale du travail (DGT), depuis septembre 2003, 121 accords de branche ont porté sur les conditions de mise à la retraite avant 65 ans, dont 91 ont été étendus. Ces 121 branches représentent la majorité des branches professionnelles et couvrent des secteurs employant de nombreux salariés (métallurgie, bâtiment, banques...). Ces accords étendus couvrent environ 7 millions de salariés sur un total de près de 16 millions (hors secteur agricole et fonction publique, source UNEDIC), soit une proportion d'environ **43%**.

Sans que cela puisse être affirmé avec certitude, il y a lieu de penser, compte tenu du régime favorable des indemnités de mise à la retraite (IMR) tant pour les employeurs que pour les salariés, que le recours à ce mode de départ a été très privilégié lorsque la possibilité en était ouverte. Les différents intervenants interrogés dans le cadre de la mission ont confirmé cette analyse.

Dès lors, et avec toutes les précautions qu'impose une telle méthode de calcul, en appliquant au nombre de personnes de moins de 65 ans partant en retraite tel qu'il est mentionné ci-dessus le taux de 43% pour les départs avec IMR et de 57% pour ceux avec IDR, le nombre de cas type de départs peut être ainsi évalué :

Dans l'hypothèse d'un nombre annuel de départs en retraite avant 65 ans de 200 000 personnes :

- 86 000 mises à la retraite d'office avec IMR ;
- 114 000 départs volontaires avec indemnité de départ à la retraite (IDR).

Dans l'hypothèse d'un nombre annuel de départs en retraite avant 65 ans de 250 000 personnes :

- 107 500 mises à la retraite d'office avec IMR ;
- 142 500 départs volontaires avec indemnité de départ à la retraite (IDR).

Afin de procéder à une première évaluation du montant de la masse financière représentée par chacune des deux catégories d'indemnités, la mission s'est appuyée sur deux sources, le contenu des accords de branches communiqués par la DGT et les résultats de l'enquête annuelle de l'INSEE sur la structure des salaires (2002).

A la lumière de ces éléments, on est amené à constater que le montant des IMR et des IDR varie beaucoup d'une branche à l'autre et repose sur des modes de calcul différents² de sorte qu'aucune moyenne n'a été établie.

² Ancienneté des salariés avec des précisions variables d'une branche à l'autre, âge du salarié, référence à l'indemnité de licenciement...

A titre d'exemple et pour quelques branches, les montants fixés en mois de salaire pour un salarié ayant 20 ans d'ancienneté sont, pour chacune des indemnités, les suivants :

Métallurgie	Avant 65 ans		Après 65 ans	
	Non cadres	Cadres	Non cadres	Cadres
IMR	3	4	2,5	3
IDR	2,5	3		
Rapport IMR/IDR	1,20	1,33		

Chimie	Avant 65 ans		Après 65 ans	
	Non cadres	Cadres	Non cadres	Cadres
IMR	4	4	3	3
IDR	3	3		
Rapport IMR/IDR	1,33	1,33		

Assurances	Cadres et non cadres
IMR	2,66
IDR	2
Rapport IMR/IDR	1,33

Auto.services	Cadres et non cadres
IMR	3,3
IDR	2
Rapport IMR/IDR	1,65

Dans ces conditions, et même si, pour chacune des deux catégories d'indemnités et toutes branches confondues, aucun montant moyen n'a été calculé, la mission, sans risque d'erreur important, a estimé que les IMR étaient globalement supérieures de 25% aux IDR.

En prenant appui sur les résultats de la dernière enquête de l'INSEE relative à la structure des salaires (2002), il apparaît que le montant moyen des indemnités de fin de carrière (IFC, c'est-à-dire IMR et IDR confondues) est compris dans une fourchette de 10 000 à 13 000€

A partir de ces éléments, il peut être procédé au calcul du montant moyen de chacune des deux catégories d'indemnités :

	Montant moyen des IFC (en €)	
	10 000	13 000
Montant moyen des IDR (en €)	9 029	11 738
Montant moyen des IMR (en €)	11 287	14 673

B. Le coût du dispositif actuel d'exonération des IMR et d'un alignement éventuel du régime fiscal et social des IDR sur les mises à la retraite d'office

- Les pertes de recettes résultant pour les régimes de sécurité sociale et pour le budget général de l'État du dispositif d'exonération actuel des IMR

Sur la base du montant moyen des IMR tel qu'il est évalué ci-dessus, le coût des exonérations actuelles (qui cesseraient à compter de 2010) peut être ainsi estimé :

	Hypothèse 200 000 retraites/an		Hypothèse 250 000 retraites/an	
	10 000 €	13 000 €	10 000 €	13 000 €
Montant moyen des IFC (IMR et IDR confondues)	10 000 €	13 000 €	10 000 €	13 000 €
Montant total des IMR (en M€)	971	1 262	1 213	1 577
Cotisations de sécurité sociale (en M€) : coût des exonérations	437	568	546	710
Cotisations régimes complémentaires (en M€) : id	97	126	121	158
Autres prélèvs (chômage, form, VT...) (en M€) : id	116	151	146	189
Impôt sur le revenu (en M€) : id	57	80	71	100
Gain employeurs (en M€)	437	568	546	710
Gain salariés (en M€)	270	358	338	447

La fermeture du « guichet » des MRO se traduirait donc, à partir de 2010, par un transfert compris entre 700 et 1 200 M€par an des entreprises et des ménages au profit des organismes sociaux et du budget général de l'État.

A défaut d'étude comportementale sur les effets d'une substitution du régime des IMR par celui des IDR en matière de modification de l'âge de départ à la retraite, la mission n'a pas été en mesure d'estimer l'effet d'une telle mesure sur les prestations versées par les régimes sociaux.

- L'impact financier d'un alignement du régime fiscal et social des indemnités de départ volontaire à la retraite sur celui des mises à la retraite d'office

Le même mode de calcul permet d'évaluer le coût supplémentaire qui résulterait d'un alignement du régime des IDR sur celui des IMR, c'est-à-dire le coût supplémentaire d'une exonération totale étendue aux IDR

	Hypothèse 200 000 retraites/an		Hypothèse 250 000 retraites/an	
	10 000€	13 000€	10 000€	13 000€
Montant moyen des IFC (IMR et IDR confondues)	10 000€	13 000€	10 000€	13 000€
Montant total des IDR (en M€)	1 029	1 338	1 287	1 673
Cotisations de sécurité sociale (en M€) : coût des exonérations	463	602	579	753
Cotisations régimes complémentaires (en M€) : id	103	134	129	167
Autres prélèvs (chômage,form, VT..) (en M€): id	124	161	154	201
Impôt sur le revenu (en M€) : id	55	79	68	99
Gain employeurs (en M€)	463	602	579	753
Gain salariés (en M€)	281	374	351	467

A l'inverse du cas des MRO, l'exonération sociale et fiscale des IDR occasionnerait un transfert compris entre 750 et 1 200 M€des organismes sociaux et de l'État vers les entreprises et les ménages.

III. LES MODALITES DE PRISE EN COMPTE COMPTABLE DE LA REFORME POUR LES ENTREPRISES

La comptabilisation des engagements de retraite au bilan est obligatoire pour toutes les entreprises cotées et, à compter du 1^{er} janvier 2007, pour toutes celles ayant émis des instruments de dette cotés (normes internationales). Pour les autres entreprises, c'est la norme préférentielle recommandée par le CNC (recommandation CNC 2003-R-01).

En pratique, celles qui appliquent les normes internationales pour leurs comptes consolidés (ce qui est le cas de la quasi totalité de celles ayant signé des accords de MRO) devront provisionner dans leurs comptes le différentiel de valeur nette actualisée entre la situation actuelle (où l'essentiel des départs en retraite se font avec des IMR non « chargées » socialement) et la situation future (où les départs en retraite se feront avec des IDR d'un montant moindre, mais « chargées » socialement).

Le différentiel de provisionnement dépendra essentiellement de trois facteurs :

- le chargement social (environ 45%) qui conduira à une augmentation des engagements ;
- le poids relatif des IDR par rapport aux IMR, facteur dont l'évolution aura un effet inverse ;
- les effets d'anticipation (augmentation) ou de report (diminution) des départs en retraite suscités par la mesure, mais qui ne sont que de second ordre par rapport aux deux premiers facteurs.

Il est probable, selon les contacts que la mission a eus, que la situation des entreprises sera très variable à cet égard :

- certains groupes, qui pratiquent une politique où les IMR et les IDR sont, pour une même ancienneté des salariés, d'un montant identique ou très peu différent - situation qui traduit le fait que ces entreprises ont conservé pour elles-mêmes la totalité de l'avantage résultant de l'exonération de prélèvements sociaux patronaux dont bénéficient les IMR – pourront voir l'augmentation de leurs engagements au titre des indemnités de retraite atteindre ou dépasser 40% ;
- en revanche, beaucoup d'autres entreprises seront a priori dans une situation plus favorable, et n'enregistreront qu'une augmentation de leurs engagements inférieure ou égale à 10%. L'AFEP elle-même n'a fait état devant la mission que de cas où cette revalorisation est comprise entre 10 et 30% ;
- ce sentiment est conforté par les propres simulations effectuées par la mission : celles-ci, réalisées sur le cas d'une entreprise type assez représentative de la moyenne, montrent que la revalorisation des engagements devrait être globalement de l'ordre de 15%.

Sous réserve que l'article 55 soit définitivement voté par le Parlement avant la fin de l'année, l'impact de la fermeture du « guichet » des MRO, bien qu'elle n'interviendra qu'en 2010, devra être pris en compte dès la clôture de l'exercice 2006. Les entreprises pourraient néanmoins choisir entre deux options comptables³, encore sujettes à discussion au sein du CNC, mais qui leur permettraient d'atténuer significativement les effets de la mesure :

- celle du lissage sur 15 ans en moyenne de l'augmentation des provisions nécessaires (méthode dite des « coûts des services passés » ou CSP) ;
- celle de l'inscription directe au bilan consolidé des groupes du supplément de provisions nécessaires, sans passage par le compte de résultat (méthode dite du « SORIE »).

Dans ces conditions, et sur la base là encore du cas d'une entreprise type dont la structure de bilan et du compte de résultat reflèterait assez fidèlement celle des grands groupes français, l'impact négatif de la réforme sur les comptes 2006 devrait être de l'ordre de 0,2 à 0,4% du résultat et de 0,03 à 0,7% des capitaux propres. Certaines grandes entreprises (cas extrême) pourraient voir leurs comptes affectés dans une proportion deux à trois fois supérieure.

La mission estime donc pour sa part que les conséquences de la réforme seront globalement gérables par les entreprises concernées.

IV. LES ENJEUX DE LA REFORME

Le système de la mise à la retraite d'office de salariés de moins de 65 ans s'inscrit dans la logique de retrait précoce des seniors du marché du travail, pratique longtemps considérée comme normale et même fortement encouragée par l'ensemble du corps social de notre pays.

Le dispositif dérogatoire prévu par la loi de 2003 a été largement utilisé par les partenaires sociaux (cf. le § 2.1 ci-dessus) dans le cadre des accords passés au niveau des branches, accords qui ont ainsi continué à favoriser les retraits précoces. Dans un certain nombre de branches, on peut d'ailleurs constater que le montant des IMR décline avec l'âge. Dans les exemples précités de la chimie et de la métallurgie, les IMR sont plus faibles après 65 ans. D'autres branches ont même organisé des systèmes dégressifs comme, par exemple, dans la banque qui, pour un départ à 60 ans, fixe l'indemnité conventionnelle (laquelle s'ajoute aux indemnités légales) à 2,5% du salaire mensuel par année de présence et diminue ensuite ce taux de 0,5 point par an pour le réduire à 0,5% par an à 64 ans.

C'est dans ce contexte que les pouvoirs publics et les partenaires sociaux ont été conduits, afin de parvenir à infléchir progressivement des comportements dont le maintien ne pourrait que contribuer à accentuer la détérioration des régimes de retraite, à adopter, au niveau national, un plan d'action ambitieux pour l'emploi des seniors prévoyant notamment la suppression définitive de la possibilité de mettre des salariés à la retraite d'office avant 65 ans. Les organisations syndicales de salariés rencontrées par la mission ont manifesté dans l'ensemble leur soutien à la suppression des possibilités de mise à la retraite d'office avant 65 ans. Conscientes de ses implications fiscales et sociales, elles en acceptent les conséquences, certaines soulignant notamment qu'elle s'inscrit dans la logique de la réforme de 2003 et de l'allongement des durées d'activité. Toutes les organisations ont, par ailleurs, rappelé que cette réforme ne devait pas remettre en cause le cadre juridique actuel de la rupture du contrat de travail.

³ Une annexe à la présente note est spécifiquement consacrée à l'impact de la réforme sur les comptes des entreprises.

Sur un plan général, il est, en effet certain que cette possibilité mise à la disposition des employeurs favorise et encourage la culture du départ précoce, et cela d'autant plus qu'elle bénéficie d'un statut fiscal et social favorable particulièrement attrayant, et cela aussi bien pour les salariés que pour les entreprises.

Mais, si, à l'exception d'une organisation syndicale, toutes les parties qui ont participé à la concertation se sont accordées sur les actions à mettre en œuvre pour développer le maintien en activité des seniors avec en point de mire un objectif d'augmentation du taux d'emploi des 55-64 ans de deux points par an pour atteindre un taux de 50% à l'horizon 2010, il est clair cependant que, d'une part, les comportements des entreprises et des salariés ne pourront pas être modifiés de façon soudaine, et que, d'autre part, les conséquences fiscales, sociales et comptables de la réforme proposée n'ont pas été complètement perçues.

Le principal inconvénient du dispositif défini à l'article 55 est, sans doute, le système du « tout ou rien » qu'il mettrait en place avec un régime d'indemnités de fin de carrière totalement soumises aux divers prélèvements obligatoires avant 65 ans et totalement exonérées ensuite⁴.

En fait, cette différence de traitement fiscal et social procède d'une analyse de doctrine qui apparaît aujourd'hui comme largement dépassée. Elle repose en effet sur l'idée que les IMR ne constituent pas un revenu mais la réparation d'un préjudice⁵ et sont ainsi d'une nature semblable à des dommages et intérêts. Or il est certain qu'en pratique – et tous les acteurs s'accordent à le reconnaître – il en va tout différemment ; dans la quasi-totalité des cas où elle est rendue possible par un accord collectif pour les salariés de plus de 60 ans, la mise à la retraite d'office est en réalité décidée d'un commun accord entre l'employeur et le salarié, voire spontanément sollicitée par ce dernier, les deux parties ayant l'une et l'autre un intérêt évident à y recourir dans une perspective d'optimisation fiscale et sociale.

Autant le bien fondé de la réforme prévue par l'article 55 semble incontestable dès lors qu'il s'agit de supprimer un système qui ouvre la possibilité de mettre à la retraite d'office des seniors de 60 ans qui pourraient, et parfois souhaiteraient, travailler encore pendant quelque temps et qui, on l'a déjà dit, contribue ainsi puissamment à la culture du départ précoce, autant il n'est nullement évident que la différence de traitement fiscal et social entre les IMR et les IDR soit encore sérieusement justifiable, compte tenu des pratiques d'optimisation, au niveau des entreprises comme des salariés, que cette différence a engendrées au détriment des régimes sociaux et de l'État lui-même.

V. LES SOLUTIONS ENVISAGEABLES

A. Une réforme neutre financièrement

La lettre des ministres demande à la mission d'étudier « les moyens de se rapprocher d'une plus grande neutralité financière de la réforme pour les comptes publics, les entreprises dans leur ensemble comme pour les salariés partant en retraite », c'est-à-dire, en pratique, de rechercher les évolutions possibles du régime des IDR et des IMR au regard des divers prélèvements sociaux et fiscaux.

⁴ Il convient en effet de préciser que l'article 55 ne prévoit la suppression des MRO que pour les salariés de moins de 65 ans. A partir de cet âge, la possibilité de procéder à des MRO demeurerait ouverte aux employeurs, avec le régime d'exonération fiscale et sociale totale qui s'attache aux indemnités correspondantes (IMR).

⁵ Et ce parce que la MRO est en droit laissée à la seule initiative des employeurs et met unilatéralement fin à un contrat de travail qui, sinon, aurait perduré. La même analyse s'applique aux indemnités de licenciement dont le régime fiscal et social est très voisin, avec toutefois un plafond d'exonération un peu plus élevé (186 400€ en 2006).

La neutralité recommandée par la lettre de mission peut revêtir un triple aspect :

a) Une réforme n'entraînant sur le plan macroéconomique ni gain ni perte pour aucun des acteurs concernés (entreprises, régimes sociaux, État et salariés)

Par nature, cet objectif ne peut être atteint qu'en soumettant les deux catégories d'indemnités (IMR actuellement exonérées et IDR actuellement taxées à taux plein) aux cotisations sociales et à l'impôt et en uniformisant leurs conditions de taxation autour d'un point moyen, intermédiaire entre le régime actuel des IDR et celui des IMR.

Il s'agirait donc d'opérer une réfaction, fixée en pourcentage, sur l'assiette des IMR et des IDR qui, sous cette réserve, seraient toutes désormais soumises aux divers prélèvements obligatoires. Cette évolution conduirait ainsi à abandonner, s'agissant des IMR, toute référence à la notion de réparation d'un préjudice et à justifier (c'est-à-dire à « causer » sur le plan juridique) la taxation sur une base réduite mais commune de toutes les indemnités de fin de carrière par la volonté de développer une incitation à la prolongation d'activité des seniors.

Sur la base des estimations chiffrées indiquées précédemment, il conviendrait, pour assurer la neutralité financière recherchée, d'opérer une réfaction d'assiette de 49% c'est-à-dire de soumettre aux divers prélèvements, une proportion de 51%⁶ **des IDR et IMR**, et ceci sur la base des taux de cotisation et d'imposition actuels.

Le tableau suivant permet de préciser, en fonction des hypothèses faites sur les paramètres de structure, les variations de la part des IFC à soumettre aux prélèvements obligatoires pour atteindre la neutralité recherchée :

Part des IDR dans le nombre total des IFC (IDR + IMR)	Rapport IMR / IDR		
	1,20	1,25	1,30
50%	45%	44%	43%
57%	52%	51%	50%
64%	60%	59%	58%

Il convient de souligner que, sur une telle base de taxation, la réforme serait globalement neutre pour chacun des groupes concernés⁷ pris dans leur ensemble, mais qu'elle entraînerait bien évidemment des gains et des pertes à l'intérieur même de chacun de ces groupes.

Plus particulièrement :

- un transfert serait opéré au détriment des entreprises relevant de branches ayant signé des accords de MRO et au profit de celles qui ne l'ont pas fait. L'écart serait proportionnellement plus élevé pour les branches dans lesquelles le rapport IMR/IDR est aujourd'hui le plus faible (c'est-à-dire le plus voisin de 1), qui sont celles qui ont le plus largement conservé pour elles-mêmes l'avantage financier résultant de l'exonération de cotisations sociales ;

⁶ Bien entendu, ce chiffre, s'il n'était pas modulé en fonction de l'âge des départs en retraite, devrait être en pratique arrondi à 50%

⁷ Pour une très large part tout au moins, un effet de second ordre étant du à l'existence de l'abattement fiscal à la base de 3 050 € sur les IDR qui, dans cette hypothèse, serait maintenu et qui conduirait à un taux d'équivalence pour l'État inférieur d'environ 2 points à celui mentionné plus haut (i.e. l'État améliore – très légèrement – ses rentrées fiscales par rapport à sa « propre » neutralité).

- ce rééquilibrage défavoriserait globalement les cadres qui profitent largement des exonérations offertes par les MRO dans les grands groupes, mais permettrait de donner un avantage social et fiscal aux salariés d'entreprises moyennes dont les IDR sont soumises aux cotisations sociales et à l'IR.

On notera toutefois qu'en tout état de cause l'article 55 tel qu'il est rédigé actuellement comporte potentiellement un impact deux fois plus élevé, puisqu'à l'horizon de 2010 le régime des MRO disparaîtrait purement et simplement et que les IDR qui remplaceraient les actuelles IMR seraient soumises à une taxation pleine et entière.

Certes, plutôt qu'une réfaction d'assiette, il pourrait être envisagé une réduction, spécifique aux indemnités de fin de carrière, des taux des divers prélèvements obligatoires ou un abattement à la base fixé en euros qui serait d'un montant nettement plus significatif que l'actuel abattement (d'ailleurs purement fiscal) de 3 050€ propre aux IDR. La mission, en ce qui la concerne, n'a pas recommandé cette solution pour les raisons suivantes :

- s'agissant de l'hypothèse d'un abattement à la base fixé en valeur absolue, ce système aurait l'inconvénient de pénaliser plus que proportionnellement, parce qu'elles sont en moyenne plus élevées, les indemnités perçues par les cadres supérieurs et, plus encore, de reposer à nouveau, fût-ce de façon implicite, sur une justification fondée sur la notion de réparation d'un préjudice⁸, notion que la mission propose précisément d'écarter pour toutes les IFC.
- s'agissant de celle d'une réduction des taux des prélèvements qui serait spécifique aux IFC, il introduirait une modulation des taux des cotisations sociales selon la nature des revenus, évolution qui paraîtrait dangereuse à la mission ; en outre, s'agissant de l'IR, il remplacerait un prélèvement progressif par un prélèvement proportionnel, sans qu'on en voie bien le fondement au cas particulier.

b) Une réforme neutre dans le temps, c'est-à-dire évitant de créer des effets « d'aubaine » susceptibles de déclencher des comportements d'anticipation qui iraient à contre-courant de l'objectif recherché

Tel qu'il a été conçu – et accepté par les partenaires sociaux -, l'article 55 du PLFSS pour 2007 comporte une conséquence particulière qu'il faut souligner: la fermeture du « guichet » des MRO au 1^{er} janvier 2010 va s'accompagner d'effets de « seuil » pour les salariés atteignant un âge de 60 et 65 ans d'ici la fin 2009 (c'est-à-dire pour les personnes nées de 1946 à 1949) qui se trouveront, mais pendant un intervalle de temps de une à quatre années seulement, dans la situation de ne plus pouvoir accéder à des indemnités défiscalisées avant 65 ans⁹. Cette situation, créatrice paradoxalement de « fenêtres d'inopportunité » à durée variable selon l'année de naissance, pourrait conduire, à rebours de l'objectif recherché, à des anticipations de départ en retraite¹⁰ qu'il est néanmoins impossible de chiffrer.

⁸ On ne voit pas en effet comment un abattement à la base qui serait fixé en valeur absolue pourrait être « causé » autrement que par la reconnaissance à due concurrence d'un préjudice.

⁹ Du fait de la combinaison entre le maintien, mais jusqu'en 2009 seulement, du régime des départs en MRO pour les salariés d'un âge compris entre 60 et 65 ans et, mais de façon permanente, du même régime pour les salariés âgés de 65 ans ou plus, les personnes nées en 1946 ne se verraient supprimer la possibilité de partir en MRO que pendant la seule année de leurs 64 ans, celles nées en 1947 pendant les seules années de leurs 63 et 64 ans, celles nées en 1948 pendant les seules années de leurs 62, 63 et 64 ans, et celles nées en 1949 pendant les seules années de leurs 61, 62, 63 et 64 ans. Les personnes nées en 1945 et avant conserveraient toutes leurs possibilités actuelles et celles nées en 1950 et au-delà ne pourraient plus partir en MRO qu'à compter de leurs 65 ans.

¹⁰ Ainsi un salarié né en 1948 qui aurait normalement souhaité partir en retraite à taux plein à 62 ou 63 ans (c'est-à-dire en 2010 ou 2011) sous le régime de la MRO pourra, pour profiter de l'exonération fiscale et sociale actuellement attaché à ce régime, hésiter entre avancer son départ à 61 ans (donc en 2009) ou le reporter à 65 ans (donc en 2013).

Sauf à décaler la date d'entrée en vigueur de la réforme pour certains salariés en fonction de leur année de naissance - option possible mais qui n'aurait qu'un effet partiel, serait difficilement lisible et serait peut-être inconstitutionnelle -, **il n'existe pas d'autre moyen d'éviter ces effets d'anticipation que de procéder à la date la plus proche possible à l'uniformisation des régimes fiscaux et sociaux applicables aux IMR et aux IDR.**

Malgré l'importance qui s'attache à cet aspect du sujet, la mission ne sous-estime toutefois pas les objections auxquelles risquerait de se heurter une démarche d'uniformisation dont le contenu détaillé serait fixé trop rapidement, c'est-à-dire sans qu'au préalable aient été rassemblées les informations chiffrées qui font largement défaut aujourd'hui (cf. *infra*).

c) Une réforme neutre dans le traitement des différentes classes d'âge ?

La mission s'est interrogée sur la question de savoir si la réforme devait, dans le cadre d'un régime de soumission uniforme des IMR et des IDR aux divers prélèvements obligatoires, traiter les indemnités en cause de façon identique quel que soit l'âge de la personne qui en bénéficierait.

Certes, un des aspects possibles de la neutralité recherchée pourrait résider précisément dans une telle égalité de traitement. Mais la mission n'a pas fait sienne cette option, et cela pour une double raison : d'une part elle a eu le sentiment que, en cas d'égalité de traitement quel que soit l'âge du départ entre 60 et 65 ans, on ne voit pas bien, en dehors du désir de ne générer ni gain, ni perte pour les régimes sociaux et pour l'État, ce qui pourrait « causer » la réfaction d'assiette proposée par ailleurs par la mission ; d'autre part, elle a estimé que l'incitation à atteindre l'objectif majeur du Plan national d'action concerté sur l'emploi des seniors, à savoir parvenir à une certaine prolongation de l'activité professionnelle des seniors, ne serait pas suffisante dans le cas d'une égalité de traitement des IFC quel que soit l'âge du départ en retraite effectif à taux plein à partir de 60 ans.

Dans le cadre général de la mesure proposée ci-dessus (à savoir la soumission uniforme des IDR et des IMR à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux sur une assiette préalablement réduite d'une réfaction spécifique fixée en pourcentage), la mission a par conséquent estimé devoir recommander une modulation de la réfaction d'assiette en fonction de l'âge de départ effectif en retraite, faisant ainsi jouer aux cotisations sociales et à la fiscalité, pour les indemnités de retraite, un rôle symétrique et complémentaire à celui que devrait jouer la « surcote » en cas de prolongation de l'activité pour les pensions de retraite elles-mêmes.

Un tel dispositif aurait plusieurs avantages :

- il renforcerait les mesures incitatives à un départ plus tardif qu'aujourd'hui, en complément des dispositions prises par ailleurs par les pouvoirs publics ; les experts consultés par la mission ont tous estimé que le levier fiscal et social devrait avoir une réelle efficacité à cet égard ;
- il atténuerait fortement l'effet de « seuil » de la taxation des IFC entre 60 et 64 ans, alors que les MRO demeureraient en tout état de cause possibles à partir de 65 ans avec l'exonération attachée aux IMR correspondantes ;
- il limiterait également les effets d'anticipation pour les générations nées de 1946 à 1949.

Trois options sont possibles sur ce point :

- partir d'une soumission de la totalité de l'assiette aux divers prélèvements fiscaux et sociaux avant 60 ans, puis opérer une réfaction linéaire croissante sur cette assiette jusqu'à ce que la proportion taxable devienne nulle à partir de 65 ans ;
- avoir un taux de réfaction un peu plus élevé que le taux résultant du calcul linéaire pour les personnes partant à la retraite à 60 ou 61 ans et un peu plus faible que pour celles de 63 et 64 ans ; cela augmenterait un peu l'avantage résiduel attaché à un départ à 60 ou 61 ans et diminuerait un peu celui attaché à un départ à 63 ou 64 ans ;
- avoir un taux de réfaction inférieur au taux résultant du calcul linéaire pour les personnes partant à la retraite à 60 ou 61 ans et plus élevé pour celles de 63 et 64 ans ; cela diminuerait l'avantage résiduel attaché à un départ à 60 ou 61 ans et accroîtrait encore celui attaché à un départ à 63 ou 64 ans ;

Le tableau suivant, donnant des exemples du pourcentage de l'assiette qui serait soumis à taxation en fonction de l'âge permet d'illustrer ce qui précède :

Tranche d'âge	Moins de 60 ans	60 ans	61 ans	62 ans	63 ans	64 ans	65 ans et plus
Option de base	100 %	83 %	67 %	50 %	33 %	17 %	0 %
Avec incitation un peu plus faible	100 %	70 %	60 %	50 %	40 %	30 %	0 %
Avec incitation un peu forte	100 %	95 %	85 %	70 %	50 %	25 %	0 %

La réfaction d'assiette fixée en pourcentage devrait par ailleurs être plafonnée en valeur absolue, dans la limite du plafond actuel applicable aux IMR de 155 340 €: La mission estime en effet inopportun de revenir sur cette mesure votée dans la loi de financement de la sécurité sociale 2006.

B. Avantages et inconvénients des diverses options possibles

En dehors des recommandations formulées par la mission pour ce qui la concerne, et afin de permettre aux ministres d'identifier clairement les avantages et les inconvénients de chacune des solutions envisageables, la mission a établi le tableau synthétique suivant :

Options possibles	Avantages	Inconvénients
<p>Situation de référence (option n° 0) : Vote de l'article du PLFSS dans sa version d'origine</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Conforme au plan national concerté pour l'emploi des seniors : mesure à la forte charge symbolique - Permet de donner son sens au dispositif de la surcote - Rend moins avantageux le départ entre 60 et 65 ans 	<ul style="list-style-type: none"> - Génère en l'état, à partir, de 2010 un transfert important des entreprises ayant conclu des accords de MRO et des salariés partant en retraite sous ce régime vers les organismes de sécurité sociale et le budget général de l'État (de l'ordre de 700 à 1 100 M€ par an) - Conduit les entreprises pratiquant les MRO à devoir provisionner dans leurs comptes les obligations supplémentaires correspondantes, situation que l'on peut cependant estimer gérable (cf. réglementation comptable) - Crée un effet de seuil et comporte donc des risques de comportements d'anticipation
<p>Report de la date de mise en œuvre de mesure à 2012 ou 2016 (option n° 1)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Permettrait de faire coïncider la date de mise en œuvre de la mesure avec le calendrier d'allongement des durées de cotisation - Réduction « naturelle » du volume des salariés concernés au fur et à mesure de l'allongement de ces durées (cadres notamment) - Limitation des provisionnements à effectuer par les entreprises 	<ul style="list-style-type: none"> - Déjà proposée au moment de l'élaboration du Plan et rejetée par le Gouvernement - Limite l'impact du dispositif de la surcote - Conforte les comportements visant à un départ à la retraite dès que les droits pleins sont obtenus, donc le <i>statu quo</i>

Options possibles	Avantages	Inconvénients
Alignement du régime des IDR sur celui (exonération) des IMR (option n° 2)	<ul style="list-style-type: none"> - Évite les problèmes de provisionnement des entreprises - Ne change pas la situation des salariés relevant de branches ayant des accords de MRO - Évite les effets de seuil et d'anticipation 	<ul style="list-style-type: none"> - Génère un transfert important des organismes de sécurité sociale et de l'État vers les entreprises n'ayant pas d'accord de MRO et les retraités correspondants (de l'ordre de 700 à 1 200 M€par an) - Est <u>contre-incitatif</u> au rallongement de la durée de vie active
Variante amendement « Gilles, Tian et Vitel » remanié (option n° 2 bis)	Identiques à l'option n° 2, plus : <ul style="list-style-type: none"> - Introduit le concept de « départ négocié » qui peut donner lieu à une discussion entre partenaires sociaux - Évite le départ « forcé » des salariés souhaitant continuer à travailler entre 60 et 65 ans 	Identiques à l'option n° 2, plus : <ul style="list-style-type: none"> - Difficulté d'introduire une telle notion au détour d'un amendement - Est contradictoire avec le principe d'une exonération liée à un préjudice
Variante UIMM : « Gilles, Tian et Vitel » remanié où les départs négociés seraient réservés aux seules entreprises ayant des accords de MRO conclus avant 2008 (option n° 2 ter)	Identiques à l'option n° 2 bis, plus : <ul style="list-style-type: none"> - N'entraîne pas de transfert financier supplémentaire des organismes de sécurité sociale et de l'Etat vers les entreprises et les ménages (sous toute réserve) 	Identiques à l'option n° 2 bis, plus : <ul style="list-style-type: none"> - Tend à réserver les avantages actuels aux seules entreprises ayant aujourd'hui des accords de MRO - Risque constitutionnel
Institution dès que possible d'un régime harmonisé de soumission des IDR et IMR aux prélèvements fiscaux et sociaux avec une réfaction d'assiette fixée à un taux moyen destiné à assurer la neutralité globale du dispositif (option n° 3)	<ul style="list-style-type: none"> - Conforte la mesure du PLFSS pour 2007 - Neutre financièrement pour chacun des groupes concernés dans leur ensemble - Limite les effets d'anticipation - Permet de lancer un processus de remise à plat des régimes sociaux et fiscaux de départ de l'entreprise 	<ul style="list-style-type: none"> - Laisse subsister une nécessité de provisionnement pour les entreprises ayant aujourd'hui des accords de MRO (mais réduction de moitié) - Laisse subsister un transfert financier entre entreprises (200 à 350 M€par an) et entre ménages (150 à 200 M€par an) - Difficulté de fixer de façon sûre le taux de la réfaction assurant la neutralité sans la collecte préalable d'informations statistiques actuellement absentes
Variante avec une réfaction d'assiette progressive entre 60 et 65 ans (option n° 3 bis)	Identiques à l'option n° 3, plus : <ul style="list-style-type: none"> - Renforce les incitations à un rallongement de la vie active ; - Supprime l'effet de seuil de taxation à 65 ans - Limite les effets d'anticipation pour les générations nées entre 1946- et 1949 	Identiques à l'option n° 3, plus : <ul style="list-style-type: none"> - Amène à un ressaut de taxation pour les bénéficiaires actuels des MRO, d'autant plus important qu'ils veulent partir tôt en retraite - Peut compliquer le débat sur les conditions de départ pour les professions « pénibles »

Options possibles	Avantages	Inconvénients
<p>Variante avec mise en discussion de la mesure prévue ci-dessus (option n° 3bis) en 2008 pour application d'ici 2010 (option n°3 ter)</p>	<p>Identiques aux options n° 3 ou 3 bis, plus :</p> <ul style="list-style-type: none">- Permet au Gouvernement de faire valoir des propositions qui permettraient de répondre de manière équilibrée aux « problèmes collatéraux » posés par l'article 55 du PLFSS pour 2007- Renvoie à la discussion avec les partenaires sociaux, en liaison avec le COR, dans le cadre du rendez-vous 2008- Permet de lancer une enquête statistique permettant d'approfondir les chiffres actuels	<p>Identiques aux options n° 3 ou 3 bis, plus :</p> <ul style="list-style-type: none">- Risque d'accentuer les effets d'anticipation liés à l'article 55 du PLFSS pour 2007

CONCLUSIONS

A ce stade de ses travaux, et tout en soulignant que la brièveté des délais dont elle a disposé ne lui a pas permis de travailler avec la profondeur souhaitable sur les données chiffrées, ni de réfléchir avec tout le recul nécessaire à l'ensemble des problèmes posés par la mise en œuvre de la réforme du régime des MRO¹¹ et à l'ensemble des options envisageables, la mission est parvenue, pour ce qui la concerne, aux conclusions suivantes :

- l'adoption dans sa rédaction originelle de l'article 55 du PLFSS pour 2007 relatif à la fermeture à compter de 2010 du guichet des MRO pour les salariés entre 60 et 65 ans est extrêmement souhaitable ;
- les entreprises relevant d'accords de branche signés en vertu de l'article 16 de la loi sur les retraites de 2003 devront certes enregistrer des provisions importantes, mais la réglementation comptable leur offre la possibilité soit de les étaler dans le temps, soit de les passer directement au bilan dans leurs comptes consolidés sans affecter significativement leur compte de résultat. Les cas particuliers mentionnés précédemment ne sont vraisemblablement pas représentatifs de la situation générale ;
- dans une optique de neutralité de la réforme, il y aurait un avantage certain à harmoniser dès que possible le régime social et fiscal des IDR et des IMR en assurant leur soumission aux prélèvements en cause avec une réfaction d'assiette fixée en pourcentage, elle-même éventuellement plafonnée en valeur absolue et aménagée de manière à permettre une taxation dégressive avec l'âge du départ en retraite. Ce dispositif renforcerait de surcroît l'incitation à un allongement de la durée de vie active. Ces idées, testées auprès des organisations syndicales de salariés, ont d'ailleurs rencontré un écho généralement positif de leur part ;
- la mission est néanmoins consciente qu'une telle réforme, bien qu'elle assurerait une neutralité financière globale pour les différents acteurs concernés, conduirait à des transferts au sein des entreprises et au sein des ménages, et que les pouvoirs publics pourraient, avant de fixer et de présenter le contenu détaillé d'un dispositif d'harmonisation, estimer nécessaire d'évaluer ces transferts avec plus de précision qu'il n'est possible aujourd'hui. Elle pense donc préférable de renvoyer le débat aux discussions à intervenir en 2008 entre partenaires sociaux en liaison avec le COR, à condition que les pouvoirs publics annoncent dès à présent les orientations générales qui seront les leurs pour remédier aux problèmes réels que posera l'application en l'état de l'article 55 du PLFSS pour 2007 ;

¹¹ La mission souligne notamment qu'il conviendrait d'approfondir l'articulation et la cohérence de la réforme qu'elle propose avec le traitement social et fiscal applicable aux indemnités de départ versées au titre de plusieurs autres régimes :

- d'une part celui des licenciements, afin d'éviter que, dans l'avenir, et pour éviter assez largement la taxation, même sur base réduite, des IMR, certaines mises à la retraite d'office, ou même des départs volontaires, soient présentés comme des licenciements qui ne correspondraient en fait à aucune réalité. Une voie possible pour rendre plus difficile une telle manœuvre consisterait en une disposition législative qui présumerait (présomption simple) que constitue un départ en retraite ou une mise à la retraite toute rupture du contrat de travail d'un salarié de plus de 60 ans susceptible de bénéficier d'une pension à taux plein. Cependant, les questions relatives au droit du licenciement étant par nature éminemment complexes et délicates, la mission a estimé en l'état ne pas devoir présenter aux ministres une telle recommandation. Si toutefois le nombre de licenciements manifestement fictifs devait augmenter significativement dans l'avenir, il pourrait alors devenir utile de réexaminer ce point ;
- d'autre part celui des départs, volontaires ou non, intervenant dans le cadre de plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) ;
- celui enfin des départs volontaires intervenant dans le cadre d'un accord de gestion prévisionnelle des emplois et de compétences (GPEC).

- bien entendu, ce délai serait mis à profit pour lancer sans tarder une enquête pilotée par la DARES et la DREES, avec l'aide des organismes concernés, afin de rassembler ou d'affiner les informations statistiques qui font aujourd'hui défaut. La mission estime cependant que les résultats de cette enquête ne devraient pas remettre en cause les principales conclusions auxquelles elle est elle-même parvenue.

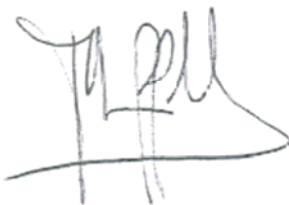
S'il lui est demandé de poursuivre ses travaux, la mission pourrait rencontrer dans les prochaines semaines ceux des partenaires sociaux (MEDEF, CGPME, UPA, AFEC, FBF, FFSA...) et des organismes concernés (CNAV, INSEE...) qu'elle n'a pas pu encore consulter dans le bref délai qui lui était imparti. Ces contacts permettraient de préciser et d'enrichir la présente note. Elle saurait donc gré aux ministres de lui indiquer s'ils souhaitent que la mission prolonge ses travaux, et si oui selon quelles orientations.

Paris, le 13 novembre 2006

Philippe DUMAS



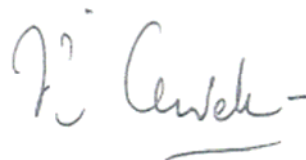
Michel LAFFITTE



Eric AUBRY



Jean-François CHEVALLEREAU



ANNEXE 1
LETTRE DE MISSION



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**Ministère de l'Emploi, de la
Cohésion Sociale et du
Logement**

**Ministère de l'Economie et des
Finances et de l'Industrie**

**Ministère de la Santé et
des Solidarités**

Cab/SB/ZB - Mercure D 06-13448

Paris, le 25 OCT. 2006

**Le Ministre de l'Economie,
des Finances et de l'Industrie**

**Le Ministre de l'Emploi, de la
Cohésion sociale et du Logement**

**Le Ministre de la Santé et des
Solidarités**

à

**Monsieur le chef de l'Inspection
générale des affaires sociales**

**Monsieur le chef de l'Inspection
générale des finances**

Objet : Mission d'inspection commune relative à l'évolution de la législation relative aux mises à la retraite d'office.

L'amélioration du taux d'emploi des seniors est devenue un enjeu majeur en termes de cohésion sociale, de croissance et de viabilité des systèmes de protection sociale. Les pouvoirs publics et les partenaires sociaux ont déjà beaucoup œuvré dans ce sens : resserrement des dispositifs de préretraites publiques, réforme des retraites en 2003, accord national interprofessionnel et loi sur la formation tout au long de la vie en 2004, plan santé au travail 2005-2009.

Le plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors (2006-2010), présenté par le Premier ministre le 6 juin 2006, reprend et étend les objectifs fixés dans l'accord national interprofessionnel pour l'emploi des seniors du 13 octobre 2005 afin d'accroître la proportion de seniors actifs. Le plan prévoit notamment de mettre fin progressivement à la possibilité pour les entreprises de recourir à la mise à la retraite d'office de leurs salariés avant l'âge de 65 ans. Une mesure en ce sens est prévue dans le PLFSS pour 2007.

Cette mesure se justifie par le recours important des branches au dispositif de mise à la retraite d'office avant 65 ans alors que la loi du 21 août 2003 entend favoriser la liberté de choix pour les salariés et a mis en place des outils incitatifs à la prolongation de l'activité au-delà de la durée d'assurance d'obtention du taux plein.

Les entreprises ont utilisé de façon importante le dispositif des mises à la retraite d'office auquel est attaché un régime social favorable.

En effet, les indemnités versées dans le cadre de mises à la retraite d'office sont exclues de l'assiette des cotisations de sécurité sociale dans certaines conditions par assimilation à un préjudice pour le salarié.

Certaines entreprises s'inquiètent que la fin de la mise à la retraite d'office n'entraîne des coûts élevés pour elles du fait que les indemnités de départ volontaire à la retraite sont, conformément au droit commun, entièrement assujetties. Cette demande a ressurgi dans le cadre du projet de loi relatif à la participation et à l'actionnariat salarié.

Par conséquent, nous souhaitons que les inspections évaluent :

- le volume actuel respectif des mises à la retraite d'office et des départs volontaires à la retraite, notamment dans les principales branches d'activité ;
- les conséquences financières actuelles pour les régimes de sécurité sociale en termes de prestations supplémentaires induites par les mises à la retraite d'office et de pertes de recettes liées à l'exonération de cotisations des indemnités de mise à la retraite d'office ;
- des conséquences financières pour les entreprises et pour les salariés de cette situation et de la fermeture à moyen terme des accords, abaissant l'âge de la mise à la retraite en dessous de 65 ans, en l'absence de modification du régime social des indemnités de départ volontaire ;
- les modalités de prise en compte comptable des incidences financières de cette fermeture et les modalités d'accompagnement permises ou envisageables au vu des normes comptables ;
- l'impact financier d'un alignement du régime social des indemnités de départ volontaire à la retraite sur celui des mises à la retraite d'office ;
- les moyens de se rapprocher d'une plus grande neutralité financière de la réforme pour les comptes publics, les entreprises dans leur ensemble comme pour les salariés partant en retraite.

Au regard de l'urgence de cette question, nous vous demandons de nous remettre vos conclusions pour le 10 novembre 2006.

Jean-Louis BORLOO

Thierry BRETON

Xavier BERTRAND

ANNEXE 2

LISTE DES ORGANISMES RENCONTRES

ANNEXE 2

LISTE DES ORGANISMES RENCONTRES

Cabinets ministériels

- Premier Ministre
- Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
- Ministère de la santé et des solidarités
- Ministère délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes

Directions d'administration centrale

- Direction du budget
- Direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE)
- Direction de la législation fiscale (DLF)
- Direction générale du travail (DGT)
- Direction de la sécurité sociale (DSS)
- Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)

Organisations patronales

- AFEP
- UIMM

Organisations syndicales de salariés

- CFDT
- CFTC
- CGC
- CGT
- FO

Autres organismes

- Conseil national de la comptabilité (CNC)
- ACOSS
- Renault

ANNEXE 3

**IMPACT DE LA REFORME DES MISES A LA RETRAITE D'OFFICE
SUR LES COMPTES DES ENTREPRISES**

ANNEXE 3

IMPACT DE LA REFORME DES MISES A LA RETRAITE D'OFFICE SUR LES COMPTES DES ENTREPRISES

I – MODALITES DE COMPTABILISATION DES ENGAGEMENTS DE RETRAITE POUR LES ENTREPRISES

Selon qu'il résulte de l'initiative de l'employeur ou du salarié, le départ à la retraite donne droit à des indemnités dont le montant et le traitement fiscal et social peuvent varier en fonction du dispositif législatif et réglementaire, des conventions collectives ou des accords d'entreprise.

L'enregistrement des charges correspondantes dans les comptes des entreprises obéit en revanche à des dispositions homogènes, reposant sur les principes suivants :

- si les conditions de mise à la retraite ou départ volontaire sont réunies et que le départ du salarié est quasi-certain, est inscrite une charge à payer dans les comptes de l'exercice considéré ;
- si ces conditions ne sont pas réunies, une provision est constituée, ou un engagement hors bilan est constaté, dont le montant et le détail figure en annexe aux comptes de l'exercice. C'est le cas qui nous intéresse ici.

Les conditions d'enregistrement des provisions pour engagements de retraite différant suivant les normes comptables, il convient de distinguer :

- les sociétés françaises établissant leurs comptes consolidés en normes internationales (IFRS), pour lesquelles cet enregistrement est une obligation au titre de l'IAS 19 (norme relative au traitement des engagements de retraite). Il s'agit notamment de toutes les sociétés cotées ou ayant opté pour des normes IFRS, ou soumises à celles-ci obligatoirement à compter du 1^{er} janvier 2007 pour celles ayant émis des instruments de dette cotés ;
- des autres entreprises établissant leurs comptes selon les normes françaises, pour lesquelles l'enregistrement constitue la méthode préférentielle (recommandation 2003-R-01 du CNC)¹².

Il convient à cet égard de noter que la réglementation IFRS ne couvrant que les comptes consolidés, les comptes sociaux des entreprises sont tous établis suivant les normes françaises.

A -Cas des sociétés établissant leurs comptes consolidés en normes IFRS

D'une manière générale, le montant des provisions pour indemnités de départ en retraite inscrites au passif de ces entreprises correspond à la valeur actualisée, avant déduction des actifs éventuels du régime, des paiements futurs attendus qui sont nécessaires pour éteindre l'obligation résultant des services rendus au cours de la période en cours et des exercices antérieurs (méthode dite des unités de crédit projetées). Chaque année, toutes choses égales par ailleurs, ces provisions sont augmentées de la valeur nette actualisée du supplément de prestations dues au salarié du fait de l'accroissement de son ancienneté dans l'entreprise (coût des services rendus), en faisant l'hypothèse qu'il y restera jusqu'à son départ en retraite. Au moment du départ en retraite du salarié, la charge à payer correspond alors effectivement à la provision constituée à cette fin.

¹² La loi laisse en effet le libre choix entre l'inscription, partielle ou totale, des engagements de retraite dans les comptes et une information donnée en annexe au bilan

La norme IAS 19 distingue deux types de causes pouvant conduire à affecter ce mode de calcul en « régime de croisière », et dont l'enregistrement comptable obéit à des règles différentes :

a) S'il s'agit d'un changement des conditions d'exercice des droits à retraite résultant d'un acte législatif ou réglementaire, d'un accord collectif ou d'entreprise ou d'un contrat spécifique avec un ou plusieurs salariés, les engagements au titre des indemnités de retraite doivent alors être réestimés en fonction de ces nouvelles dispositions et des conséquences en résultant tant en termes de changement de plan que d'hypothèses pour les exercices clos à compter de la date de publication de l'acte juridique.

Le différentiel par rapport à la situation antérieure au changement de régime est dénommé coût des services passés et est comptabilisé en charges, selon un mode linéaire, sur la durée moyenne restant à courir jusqu'à ce que les droits correspondants soient acquis au personnel¹³.

b) L'entreprise peut en revanche être amenée à modifier les hypothèses actuarielles qu'elle a utilisées pour estimer ses engagements futurs, telles que celles portant sur des données financières (taux d'actualisation, niveau futur des salaires et des avantages ...) ou démographiques (mortalité, rotation du personnel, départ en retraite anticipé, proportion respective des salariés pouvant bénéficier de tel ou tel régime de départ en retraite).

Le différentiel par rapport à l'estimation de référence est alors un écart actuariel, qui donne lieu à une comptabilisation suivant trois options possibles :

- tout écart de plus de 10% par rapport à l'évaluation des engagements de retraite peut être passé en charge du compte de résultat de manière linéaire sur la durée de vie active moyenne résiduelle attendue des membres du personnel bénéficiant du régime (approche dite du « corridor ») ;
- une approche dite « systématique » conduisant à une comptabilisation plus rapide sous réserve d'appliquer la même base de comptabilisation pour les profits et les pertes et de façon permanente d'un exercice à l'autre. La comptabilisation immédiate en compte de résultat de l'ensemble des écarts actuariels (y compris donc dans le corridor) constitue l'une de ces méthodes autorisées ;
- une option dite du SORIE (Statement of recognized income and expenses), introduite à compter de 2006 et applicable par anticipation pour les comptes 2005, qui permet l'inscription directe de la totalité de ces écarts directement au bilan, sans passage par le compte de résultat, sous réserve là encore d'une permanence de la méthode dans le temps et de la fourniture d'informations détaillées en annexe au bilan¹⁴.

¹³ Ces changements sont en effet opérés en contrepartie des services que ces salariés rendront au cours d'une période prenant fin lorsque les droits à prestations concernés seront acquis. Par conséquent, le coût des services passés est réparti sur cette durée sans tenir compte du fait qu'il concerne des services accomplis au cours d'exercice antérieurs. Par contre, dans la mesure où des droits à prestations seraient déjà acquis lors de l'adoption du nouveau régime ou de son changement (modification rétroactive), l'entreprise devrait alors comptabiliser immédiatement la part correspondante du coût des services passés.

¹⁴ Cette méthode a été introduite en 2005 à la demande notamment des entreprises anglo-saxonnes, pour tenir compte de la dépréciation significative des actifs boursiers adossés à leurs engagements de retraite. Elle n'est pas admise en normes françaises (cf. *infra*).

B - Cas des sociétés établissant leurs comptes en normes françaises

Il convient pour ces entreprises de distinguer trois cas :

- celles qui suivent la recommandation du CNC 2003-R-01, très proche de la norme IAS 19 : les règles comptables sont alors identiques aux précédentes, à l'exception de l'application de la méthode SORIE pour les écarts actuariels ;
- celles qui ne suivent pas la recommandation sont tenues de faire figurer l'estimation des engagements en annexe à leur bilan suivant leurs propres méthodes, avec bien entendu l'origine et l'explication des écarts par rapport à l'exercice précédent ;
- celles qui ne déterminent pas leurs engagements suivant la recommandation, mais les comptabilisent en tout ou partie, doivent passer immédiatement en charges le différentiel correspondant, et, si la part de ce différentiel correspondant aux conséquences d'une modification du régime indemnitaire peut être identifiée, sont autorisées à amortir cette part selon un mode linéaire sur la durée moyenne d'acquisition des droits.

II - TRAITEMENT COMPTABLE DE LA FERMETURE DU GUICHET DES MRO POUR LES MOINS DE 65 ANS

La mesure figurant au PLFSS visant à interdire à compter de 2010 les mises à la retraite par les entreprises pour les personnes âgées de moins de 65 ans et ayant acquis tous leurs droits ne laisse aux salariés que la possibilité d'un départ volontaire pour un âge inférieur. A comportement inchangé, elle va donc amener à substituer à des IMR largement exonérées de charges sociales (y compris partiellement de CGS et CRDS) et défiscalisées, des IDR dont le montant brut pour le salarié est généralement moindre, mais qui elles sont intégralement chargées et très partiellement défiscalisées. L'impact de ces changements sur le coût des services rendus et l'évaluation des engagements de retraite figurant au bilan, pour les entreprises assujetties à l'IAS 19 ou qui appliquent la recommandation du CNC 2003-R-01, dépend tout à la fois du différentiel de cotisations sociales (augmentation des engagements), de l'écart entre IMR et IDR pour l'entreprise concernée (diminution de ceux-ci) et des changements de comportements supposés induits par la mesure (*a priori* générateurs d'une diminution des engagements si l'âge de la retraite est décalé dans le temps).

Face à cette modification de « l'environnement » du régime des indemnités de retraite, deux approches comptables seraient possibles :

- soit de considérer qu'il s'agit, comme cela avait été estimé dans les conditions de la mise en œuvre de la loi Fillon de 2003, d'un changement du système même des mises à la retraite dont les conséquences sur l'évaluation des engagements de retraite ressortiraient d'une comptabilisation en coût des services passés, avec amortissement de l'impact sur la durée de vie active résiduelle des salariés ;
- soit d'admettre que la fermeture du guichet des MRO pour les salariés de moins de 65 ans n'affecte pas, en termes juridiques, leur choix de système de retraite qui reste lui limité à la seule retraite volontaire. On considère alors que le MRO est une faculté uniquement réservée à l'employeur, qui l'utilise s'il l'entend ainsi, mais dont la comptabilisation au bilan ne résulte que d'une hypothèse actuarielle. Dans ces conditions, la suppression de cette possibilité se traduirait par une modification actuarielle, et non par un coût des services passés, dont la comptabilisation s'opérerait conformément aux trois options mentionnées plus haut. Selon toute probabilité, si cette interprétation était retenue, les entreprises choisiraient alors la méthode du SORIE (passage direct au bilan sans passer par le compte de résultat).

Il convient de noter que l'alternative présentée ci-dessus, si elle a bien été identifiée par les entreprises concernées, est encore sujette à débat au sein du CNC, consulté à cette fin.

S'agissant du coût des services rendus, passé lui chaque année en compte de résultat, on peut s'attendre à un impact proportionnellement identique, sinon très proche, de celui enregistré au bilan sur l'évaluation des engagements de retraite.

III - APPLICATION AU CAS D'UNE ENTREPRISE TYPE

Pour faciliter la compréhension de ce qui précède, nous pouvons modéliser l'impact de la mesure de fermeture du guichet des MRO avant 65 ans à compter de 2010 pour une entreprise type, en supposant que ce changement n'entraîne pas de modification des comportements et donc de l'âge de départ à la retraite. Les salariés sont tous considérés partir en MRO, les IMR sont supposées être supérieures de 25% au IDR, et les IDR sont chargées à 45% (part employeur). Seules sont affectées les générations partant à la retraite après 2009.

Les impacts de deux méthodes de comptabilisation sont décrits : le passage par le compte de résultat des coûts des services passés (CSP) avec étalement sur 15 ans, et le passage hors compte de résultat des écarts actuariels (SORIE).

Exercice 2006	Avant réforme	Après réforme	
		Méthode CSP	Méthode SORIE
Droits acquis	100	116	116
Coûts des services passés et écarts non encore comptabilisés	0	-15	0
Provisions nettes	100	101	116
Coût des services rendus	3	4	4
Coût des services passés (CSP)	0	16	0
Ecart actuariel	0	0	17
Résultat net (normatif)	500	498 (- 0,4%)	499 (- 0,2%)
Capitaux propres (normatif)	3 000	2998 (- 0,07%)	2983 (- 0,57%)

Dans l'un et l'autre cas, même si l'évolution des droits acquis est significative, l'impact sur le résultat net et le bilan normatifs reste très limité.

Enfin, à titre purement exploratoire, deux variantes ont été réalisées, visant à modéliser pour l'une un effet d'anticipation d'un an des départs à la retraite d'ici 2010 des salariés qui pourraient encore bénéficier des MRO entre 60 et 65 ans (i.e. les générations nées avant 1950), et pour l'autre un décalage d'un an des départs en retraite des personnels qui ne pourraient plus y accéder avant 65 ans. Le tableau suivant permet de donner un ordre de grandeur de leur effet par rapport au scénario de référence, pour la méthode SORIE par exemple.

- ANNEXE 3, page 5 -

Exercice 2006	Scénario de référence	Variantes	
		Anticipation des moins de 65 ans	Décalage des générations suivantes
Droits acquis (ou provisions nettes)	116	117 (+ 0,9 %)	114 (- 1,7 %)
Coût des services rendus	4	4	4
Coût des services passés (CSP)	0	0	0
Ecart actuariel	16	17	14
Résultat net (normatif)	499	499	499
Capitaux propres (normatif)	2983	2982 (- 0,03 %)	2985 (+ 0,07 %)

Comme on pouvait s'y attendre, les effets ne sont que de second ordre par rapport à l'impact de la réforme elle-même.