



Inspection générale
des affaires sociales
RM2012-067P

Evaluation du cumul emploi retraite

RAPPORT TOME 1

Établi par

Christine DANIEL

Laurence ESLOUS

François ROMANEIX

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

Synthèse

[1] La mission cumul emploi retraite s'inscrit dans le cadre d'une thématique consacrée aux dispositifs de transition entre l'activité et la retraite qui figure dans le programme d'activité de l'Inspection générale des affaires sociales, approuvé par les Ministres.

[2] Le cumul emploi retraite se définit comme la possibilité de cumuler une pension et un revenu d'activité et connaît un fort développement depuis 2004. Toutefois, il n'est pas possible aujourd'hui de connaître le nombre exact de retraités-actifs que la mission estime autour de 500 000 personnes¹.

1. LE CUMUL EMPLOI RETRAITE S'EXERCE SOUS TROIS FORMES

[3] Dans ce rapport, qui présente tant la réglementation que des données statistiques, existantes ou collectées par la mission, une distinction fondamentale est opérée entre trois modalités de cumul emploi retraite.

[4] Le cumul emploi retraite inter-régime concerne des retraités qui perçoivent une pension d'un régime et exercent une activité relevant d'un régime autre que celui qui verse la pension. Cette forme de cumul n'est pas réglementée et est, de ce fait, mal connue.

[5] Le cumul emploi retraite intra-régime concerne les retraités qui exercent une activité affiliée au même régime que celui qui leur verse une pension. Il prend deux formes :

- le cumul emploi retraite intra-régime intégral permet de cumuler sa pension avec tous ses revenus d'activité, y compris sans changement d'activité, à condition d'avoir atteint l'âge légal de la retraite, d'avoir liquidé toutes ses pensions et de pouvoir bénéficier du taux plein. Pour les salariés, une rupture du contrat de travail et la signature d'un nouveau contrat est nécessaire ;
- à défaut de remplir ces conditions, le retraité peut exercer une activité dans le cadre du cumul intra-régime plafonné, qui implique un plafonnement des revenus d'activité ; pour les salariés il existe en plus un délai de carence de six mois avant de pouvoir reprendre une activité chez le même employeur.

[6] Cette situation résulte d'une histoire mouvementée. En effet, alors que la faculté de cumuler une pension et des revenus d'activité relevant de régimes différents est ancienne et a toujours été possible, le cumul d'une pension et de revenus d'activités au sein d'un même régime a été restreint en 1982, puis élargi bien que plafonné en 2003 et, enfin, libéralisé en 2009.

[7] Cette coexistence de trois modalités du cumul emploi retraite a plusieurs conséquences :

- des inégalités d'accès au cumul emploi retraite, selon la situation des personnes pouvant liquider leur retraite, notamment en termes de durée d'assurance ;
- des inégalités qui s'appliquent également aux conditions d'exercice du cumul, puisque, dans le cumul emploi retraite inter-régime les cotisations versées au titre de la retraite dans le nouveau régime d'affiliation sont productrices de droit, alors que tel n'est pas le cas en cas de cumul dans le même régime ;
- une très grande complexité liée à l'application de ces différentes formes de cumuls, qui constitue une perte de droit pour les personnes les moins informées.

¹ Estimation établie à partir d'une confrontation des données de la DREES, de l'INSEE et de la mission.

- [8] Par ailleurs, la mission tient à signaler la situation des bénéficiaires du minimum vieillesse qui ne peuvent de fait cumuler leur prestation et un revenu d'activité, puisque cette situation aboutit mécaniquement à baisser le montant de leur prestation et donc à annuler le bénéfice financier de la reprise d'activité.

2. LE CUMUL EMPLOI RETRAITE EST MAL APPREHENDÉ SUR LE PLAN STATISTIQUE

- [9] Au total, la mission a estimé pour 2010 que le nombre de retraités actifs, inter et intra-régime, était de 500 000, rejoignant en ordre de grandeur les estimations faites par la DREES et l'INSEE pour des années antérieures.
- [10] Les investigations dans les différentes caisses ont conduit la mission à évaluer à près de 400 000 le nombre des retraités-actifs intra-régime en 2010, dont 300 000, soit plus de 70 %, sont affiliés au régime général.
- [11] Le taux de recours au cumul intra-régime pour les nouveaux retraités oscille entre 7 et 8 % au régime général, mais s'exerce sur une période de durée limitée après la retraite (près de la moitié des cumuls durent moins de deux ans). Il était proche pour les nouveaux retraités-actifs indépendants de 2005 à 2008, mais, à partir de l'année 2009, le taux de recours au cumul au régime social des indépendants s'élève à 11,3 % et décroche de celui du régime général. Pour les professions libérales, les taux de recours au cumul emploi retraite, plus élevés que ceux observés dans les autres régimes, sont très divers selon les professions, en fonction des règles de cumul différentes selon les régimes complémentaires. En revanche, le cumul intra-régime est très peu développé dans les fonctions publiques en raison des règles générales d'emploi des fonctionnaires.
- [12] La seule situation de cumul inter-régime connue est celles des retraités du régime général, ayant une activité comme indépendant, que l'on peut évaluer à 80 000. Il faudrait y ajouter les fonctionnaires cumulant leur retraite de la fonction publique avec une activité de salarié ou d'indépendant, dont le nombre n'est pas connu.
- [13] Quel que soit le régime considéré, les retraités-actifs sont plus souvent des hommes, avec un niveau de pension supérieur aux autres retraités, majoritairement en activité au moment de la retraite. En revanche, les usages du cumul emploi retraite sont différenciés selon les régimes :
- pour les retraités-actifs du régime général, le cumul emploi retraite peut être interprété comme un aménagement de la fin de carrière, s'exerçant souvent à temps partiel, avec des revenus en moyenne équivalents au tiers de ceux qui étaient perçus avant la liquidation ;
 - au sein du régime social des indépendants, on observe un nombre important de créations d'activité par des plus de 60 ans, en lien avec la mise en place du statut d'auto-entrepreneur ; les revenus apportés par ces créations d'activité sont faibles : près de 27 % d'auto-entrepreneurs de plus de 60 ans ont déclaré un chiffre d'affaire nul en 2010 ;
 - pour les retraités du régime général qui exercent une activité indépendante, il s'agit dans trois quarts des cas d'une simple poursuite de l'activité indépendante avec liquidation en parallèle des droits acquis au régime général lors d'une carrière antérieure.

3. LE CUMUL EMPLOI RETRAITE A UN IMPACT FINANCIER FAVORABLE A LONG TERME POUR LES RÉGIMES DE RETRAITE

- [14] La Cour des comptes et le Conseil d'orientation des retraites (COR) ont tous deux comparé les coûts ou gains intertemporels pour les régimes de retraite. Toutefois, les situations de référence diffèrent : la Cour des comptes se fonde sur l'hypothèse que l'assuré aurait de toute façon poursuivi son activité ; pour le COR, la surcote comme le cumul emploi retraite incite l'assuré à prolonger son activité professionnelle au-delà de ce qu'il avait prévu.

- [15] La mission n'a pas souhaité mener ses chiffrages en fonction de situations de référence pouvant prêter à discussion. Elle s'est attachée à présenter l'ensemble des cas de figure possibles dans le cadre de la réglementation actuellement existante, et à mettre en lumière les paramètres qui déterminent le gain ou le coût intertemporel pour les régimes de retraite.
- [16] Pour mesurer l'impact financier du cumul emploi retraite sur un régime de retraite, la mission a étudié deux situations extrêmes :
- le cumul a un effet totalement incitatif sur la poursuite d'activité, que le retraité n'aurait pas choisie en l'absence du dispositif ;
 - le cumul n'a aucun effet incitatif sur l'activité professionnelle, la personne aurait de toute façon continué à travailler, même en l'absence du dispositif.
- [17] Dans le premier cas d'incitation du cumul emploi retraite à la reprise d'activité, l'impact financier sur le régime est positif et immédiat :
- quand le cumul est intra-régime, le régime aurait versé la pension en l'absence de cumul emploi retraite, puisque la personne aurait arrêté de travailler et il la verse également dans le cas de cumul emploi retraite, mais il perçoit en plus des cotisations qui n'ouvrent pas de nouveaux droits ;
 - quand le cumul est inter-régime, la situation est également inchangée pour le régime qui verse la pension et le régime au titre duquel est exercée l'activité dans le cadre du cumul emploi retraite perçoit des cotisations, qui génèrent des droits comme pour tout cotisant.
- [18] Dans le second cas d'absence d'incitation du dispositif et de poursuite de l'activité, le choix de l'individu est circonscrit à l'alternative ouverte par la réglementation lorsqu'il peut bénéficier du taux plein :
- soit recourir au cumul emploi retraite,
 - soit choisir de ne pas cumuler mais d'obtenir ultérieurement une pension majorée de la surcote.
- [19] La mission a comparé l'impact financier global intertemporel de ces deux situations sur le régime.
- [20] Le modèle théorique appliqué montre que l'équilibre du régime est amélioré d'un montant égal aux cotisations encaissées pendant la période de cumul. Le gain intertemporel est donc d'autant plus important que la durée des cumuls est longue et que les revenus d'activité des retraités-actifs sont élevés, car dans ces deux cas, le montant des cotisations perçues par le régime est plus élevé.
- [21] Les résultats de ce modèle théorique ont été confirmés par un travail sur deux cas-types effectué sur la base de la réglementation existante au régime général. Pour un cumul emploi retraite de quatre ans, le gain pour les régimes est de 13 400 € en valeur actualisée pour un cadre, contre 2 600 € pour un non cadre.
- [22] Par ailleurs, du fait de l'influence du taux de surcote sur l'équilibre intertemporel, les effets ne sont pas identiques selon les régimes² :
- le gain financier est pour le régime de base de 5 500 € pour le non cadre et de 25 200 € pour le cadre ;
 - pour les régimes complémentaires il y a une perte actualisée de 2 900 € pour le non cadre et de 11 800 € pour le cadre.
- [23] Enfin, du point de vue de l'équilibre intertemporel du régime de retraite, la comparaison du cumul emploi retraite et de la surcote conduit à conclure que le régime a un intérêt financier dans le long terme à ce que les assurés ayant l'espérance de vie en retraite la plus longue choisisse le cumul emploi retraite plutôt que la surcote (femmes, cadres et professions intellectuelles supérieures).

² Surcote annuelle de 5 % pour le régime général et de 2,5 % pour le régime AGIRC-ARCCO

[24] A court terme, dans le cas de l'absence d'effet incitatif du cumul emploi retraite à la poursuite d'activité, celui-ci a un impact défavorable sur la trésorerie du régime. En effet, le choix du cumul emploi retraite implique un décaissement immédiat de la retraite, alors que tel n'est pas le cas pour la surcote. Pour le régime général, en 2010, la charge de trésorerie du cumul emploi retraite peut être évaluée à 630 millions € si le cumul dure toute l'année, soit moins de 1 % de l'ensemble des prestations versées par ce régime.

[25] Le cumul inter-régime a quant à lui un impact financier sur l'équilibre intertemporel des régimes moins favorable que le cumul intra-régime car, dans la mesure où les cotisations sont productrices de droit, il conduit à verser plus de prestations. En effet, s'il est incitatif à l'activité, il est équivalent à l'arrivée d'un nouveau cotisant dans le régime de l'activité. Mais s'il n'est pas incitatif, il se traduira par le versement à l'assuré d'un supplément de pension (éventuellement majoré du montant de la surcote) à l'issue du cumul, supplément de pension que ne verse pas le régime en cas de cumul intra-régime. Ainsi, à court terme, la trésorerie des régimes est immédiatement dégradée par la liquidation immédiate de la pension et, à long terme, ce versement immédiat n'est pas compensée par une absence de surcote.

4. LE MAINTIEN DU CUMUL EMPLOI RETRAITE DOIT SE FAIRE DANS LE SOUCI D'UNE PLUS GRANDE JUSTICE SOCIALE ET D'UNE CLARIFICATION DES CHOIX DES RETRAITES

[26] La voie souvent idéologique qu'empruntent les débats sur les réformes du cumul emploi retraite comporte le risque d'une confusion entre cet enjeu particulier et des considérations ou des débats généraux sur l'évolution du marché du travail ou du système des retraites. Or, les constats de la mission invitent à la fois à nuancer ces débats et à relativiser leur importance au regard des enjeux de l'emploi et de la retraite :

- la situation dans l'emploi de l'individu avant la liquidation de sa retraite prime, assez logiquement, dans les possibilités d'accéder à un emploi après la retraite. L'objectif « emploi » du cumul emploi retraite emprunte donc des voies plus complexes qu'il n'y paraît au premier abord et répond par ailleurs à des motivations très variées des jeunes retraités ;
- les âges fixés par les textes et les paramètres du régime déterminent, pour l'essentiel, le moment de la retraite ; d'autres considérations, non financières, interviennent également dans les choix des individus (état de santé, conditions de travail, contexte familial, ...) qui traduisent une préférence pour le loisir variable d'un individu à l'autre ;
- en outre, les données recueillies par la mission sur le taux de recours au cumul emploi retraite montrent que ce dispositif demeure utilisé par un nombre minoritaire de retraités, souvent dans une perspective d'aménagement de fin de carrière ;
- enfin, le cumul emploi retraite, quelles que soient les hypothèses mobilisées, ne représente qu'un enjeu financier mineur pour les régimes dans une perspective inter-temporelle.

[27] La mission considère que le maintien de possibilités de cumul emploi retraite présente de multiples avantages :

- le cumul emploi retraite favorise l'augmentation du taux d'emploi des plus de 60 ans (même si c'est pour une part aujourd'hui inconnue) ;
- il apporte de la souplesse dans l'aménagement de la fin de carrière pour ceux qui sont encore en emploi au moment de la liquidation de leur retraite ;
- il est juridiquement conforme au droit au travail³ ;
- il a un impact favorable sur la pérennité financière des régimes de retraite.

³ Deux décisions du Conseil constitutionnel, de 1982 et 2003, ont souligné la légitimité pour le législateur de réglementer le cumul emploi retraite afin de concilier le droit au travail et la liberté d'entreprendre, d'une part, et « *la solidarité entre personnes en activité, personnes sans emploi et retraités et de maintenir l'équilibre financier permettant à l'ensemble des institutions de sécurité sociale de remplir leur rôle* ».

- [28] Toutefois, les difficultés liées à la coexistence actuelle de trois formes de cumul emploi retraite conduisent à préconiser la fusion de toutes les formes de cumul, intra et inter-régime, plafonné et intégral. Cette fusion permettrait, tout en respectant les objectifs initiaux du dispositif relatifs à l'augmentation de l'emploi des travailleurs âgés et au libre choix, d'y apporter quatre améliorations importantes :
- une égalité juridique d'accès au cumul emploi retraite et d'exercice de l'activité dans le cadre de ce cumul fusionné ;
 - une simplification du droit, qui allègerait le coût de gestion du dispositif,
 - une information rendue plus transparente et accessible et qui permettrait d'apporter plus de clarté dans les choix qui s'offrent au futur retraité,
 - un suivi unifié du cumul emploi retraite, qui intégrerait les formes les plus mal connues du cumul inter-régime.
- [29] **La mission propose donc de modifier en profondeur le fonctionnement du cumul emploi retraite dans le souci d'une plus grande justice sociale et d'une clarification des choix qui s'offrent aux futurs retraités.**
- [30] Cette fusion devrait s'inscrire, pour la mission, dans un cadre juridique qui permette de respecter les principes fondateurs de la retraite :
- une liquidation de toutes les retraites préalablement au cumul entre une pension et un revenu d'activité ;
 - la généralisation en conséquence d'une cotisation non productrice de droits à partir du démarrage du cumul.
- [31] La mission préconise que le nouveau dispositif de cumul emploi retraite ne soit pas plafonné et qu'un débat puisse avoir lieu au sein du Conseil d'orientation des retraites (COR) sur l'âge auquel il semble pertinent de permettre un accès au cumul emploi retraite : c'est en effet une question politique, qui implique les partenaires sociaux, et renvoie à la plus ou moins grande ouverture du dispositif.
- [32] Par ailleurs, dans un souci d'équité et d'incitation à l'activité professionnelle, la mission propose de mettre en place un mécanisme d'intéressement pour le minimum vieillesse.
- [33] Enfin, la mission propose de supprimer la retraite progressive. Ce dispositif, qui date de 1988, reste marginal (2 000 bénéficiaires dans le régime général en 2010) et il est concurrencé par le cumul emploi retraite, plus souple et adapté aux besoins des salariés, comme des employeurs. Sa suppression serait également une mesure supplémentaire de simplification, qui permettrait de rendre la présentation des choix qui s'offrent aux retraités plus claire. Enfin, si elle venait à se développer, la retraite progressive serait le dispositif le plus coûteux pour les régimes de retraite.

Sommaire

SYNTHESE	3
INTRODUCTION.....	13
1. LA REGLEMENTATION LIMITEE ET COMPLEXE DU CUMUL ENTRE ACTIVITE ET RETRAITE ENTRAINE DES CONDITIONS JURIDIQUES DIFFERENTES D'ACCES A CE DISPOSITIF	15
1.1. <i>La réglementation du cumul emploi retraite ne concerne pas le cumul « inter-régime »</i> ...	15
1.2. <i>La réglementation du cumul « intra-régime » est particulièrement complexe</i>	16
1.2.1. La sédimentation législative a résulté de la pluralité des objectifs assignés au cumul emploi retraite	16
1.2.2. Le principe est la cessation d'activité pour percevoir une retraite	17
1.2.3. Sous certaines conditions, une pension peut être intégralement cumulée avec des revenus d'activité	17
1.2.4. Lorsque les conditions d'accès au cumul intégral ne sont pas remplies, un cumul plafonné reste possible	18
1.2.5. Il existe des dérogations particulières aux règles du cumul dans chaque régime	19
1.2.6. Les régimes complémentaires se sont alignés sur les régimes de base mais restent spécifiques et déterminants pour les professions libérales	20
1.2.7. Les droits sociaux des retraités-actifs restent mal connus	21
1.3. <i>La complexité liée à la construction de la réglementation aboutit à des différences dans l'accès au cumul</i>	21
1.3.1. Le cumul n'est pas accessible aux personnes percevant le minimum vieillesse	21
1.3.2. Le cumul intégral au sein d'un même régime n'est accessible aux personnes ayant des carrières courtes qu'à un âge tardif.....	21
1.3.3. Dans le groupe de régimes des salariés, la réglementation du cumul intra-régime engendre des situations complexes	21
1.3.4. L'existence de dates de départ à la retraite différentes entre les régimes induisent des disparités dans l'âge d'accès au cumul	22
1.3.5. Les règles différentes entre le cumul intra et inter entraînent des inégalités dans le statut des cotisations et dans l'accès au dispositif	22
2. LES RETRAITES-ACTIFS SONT DE PLUS EN PLUS NOMBREUX.....	25
2.1. <i>Les sources statistiques ne rendent compte que partiellement du cumul emploi retraite</i>	25
2.1.1. Les données des directions ministérielles statistiques sont incomplètes ou peu fréquentes.....	25
2.1.2. Pour 2008, la DREES estime le nombre total de retraités-actifs à 275 000	25
2.1.3. Pour 2009, l'INSEE estime le nombre de retraités actifs de plus de 60 ans à environ 350 000	27
2.1.4. Pour 2010, la mission évalue à environ 400 000 les retraités-actifs « intra-régime »	28
2.1.5. Pour 2010, la mission évalue à environ 100 000 les retraités-actifs « inter-régime »	32
2.2. <i>Les retraités-actifs sont majoritairement des hommes, âgés de 60 à 70 ans et ont un niveau de pension supérieur aux autres retraités</i>	34
2.2.1. Les retraités-actifs sont plus souvent des hommes mais la part des femmes augmente, notamment dans le régime général	34
2.2.2. Les retraités actifs, très majoritairement âgés de 60 à 70 ans, ne liquident pas forcément leur retraite plus précocement que les autres retraités	35

2.2.3. Les retraités-actifs ont un niveau de retraite et un niveau de vie plus élevé que celui des autres retraités.....	37
2.3. <i>Le cumul emploi retraite renvoie à des usages variés dans les différentes professions</i>	39
2.3.1. Une part importante du cumul emploi retraite dans le régime général s’interprète comme un aménagement de fin de carrière	39
2.3.2. Le cumul intra-régime au RSI répond souvent à une volonté de travailler autrement.....	42
2.3.3. Pour le cumul inter-régime des pensionnés du régime général ayant une activité indépendante, la poursuite d’une activité identique apparaît majoritaire	42
3. L’IMPACT FINANCIER DU CUMUL EMPLOI RETRAITE EST POSITIF POUR LES REGIMES DE RETRAITE, MEME S’IL PESE SUR LA TRESORERIE A COURT TERME.....	44
3.1. <i>La possibilité de cumuler est-elle incitative à la prolongation de l’activité professionnelle ?</i>	44
3.2. <i>Si le cumul incite à la prolongation de l’activité professionnelle, il a un impact financier positif pour le régime</i>	45
3.3. <i>Si le cumul est utilisé par des personnes qui auraient continué à travailler, il reste favorable à l’équilibre du régime à long terme</i>	45
3.3.1. Dans le cadre théorique d’une surcote actuariellement neutre, le cumul emploi retraite constitue un gain pour le régime.....	46
3.3.2. Un gain théorique qui peut s’avérer être, ou non, une perte intertemporelle pour le régime selon le niveau réel des surcotes	48
3.3.3. Les caractéristiques individuelles des retraités-actifs sont également à prendre en compte.....	51
3.4. <i>A court terme, le cumul emploi retraite intra-régime a un impact défavorable sur la trésorerie du régime</i>	52
3.5. <i>Le cumul emploi retraite inter-régime a toujours un impact moins favorable que le cumul intra-régime, à court terme comme à long terme</i>	54
4. PROPOSITIONS.....	55
4.1. <i>Le principe du cumul emploi retraite apparaît comme un élément positif des réformes des retraites</i>	55
4.1.1. Le cumul emploi retraite est un enjeu qui doit être relativisé à l’aune des autres débats sur la retraite	55
4.1.2. Le cumul emploi retraite présente différents avantages	56
4.2. <i>Les inconvénients du dispositif en vigueur militent pour une réforme des modalités du cumul emploi retraite</i>	57
4.2.1. L’émergence de plusieurs formes de cumul emploi retraite résulte d’une construction historique.....	57
4.2.2. Les difficultés actuelles liées à la coexistence entre trois formes de cumul ne peuvent que s’accroître.....	57
4.3. <i>La mission préconise une fusion de l’ensemble des modalités d’accès au cumul emploi retraite</i>	58
4.3.1. Une fusion de l’ensemble des modalités du cumul apporterait une simplification juridique importante et garantirait un égal accès au cumul	58
4.3.2. Une liquidation définitive de l’ensemble des retraites doit être un préalable à tout cumul emploi retraite.....	59
4.3.3. Un mécanisme d’intéressement pour le minimum vieillesse corrigerait un facteur d’inégalité dans l’accès au cumul emploi retraite.....	60
4.4. <i>La fusion peut se faire sous des modalités différentes, plus ou moins libéralisées</i>	61
4.4.1. La mission écarte un scénario de plafonnement des revenus d’activité perçus après la liquidation des pensions.....	61

4.4.2. Deux scénarios d'évolution sont proposés par la mission, autour desquels un débat apparaît nécessaire	62
4.5. <i>Il convient d'améliorer le suivi statistique et l'information des assurés</i>	63
4.5.1. Améliorer le suivi statistique d'ensemble du cumul emploi retraite	63
4.5.2. Mieux éclairer les choix des assurés sociaux sur les différents dispositifs	64
4.6. <i>Le dispositif de la retraite progressive pourrait être supprimé</i>	65
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	67
LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION.....	71

Introduction

- [34] Selon le dictionnaire du TLF⁴ (Trésor de la langue française informatisé), la retraite désigne « l'état d'une personne qui a cessé toute fonction, tout emploi, en raison de son âge ou d'une incapacité et qui a droit à une pension. », Ainsi de cette citation de Lucien Leuwen (t. 3, 1835, p. 248) de Stendhal : « *Le pauvre Fari approche de soixante-cinq ans, il ne faut à la guerre qu'un chef de bureau qui ne l'aime pas, il profite de ce rapport et fait mettre à la retraite un des meilleurs officiers de l'armée, un homme honnête par excellence.* » La pension de retraite constitue un revenu de remplacement destiné à subvenir aux besoins de la personne qui s'est ainsi retirée de la vie active.
- [35] Le cumul de la pension avec une activité est donc au moins insolite voire incohérent. Il n'est donc pas surprenant que la réglementation de la retraite se soit abstenue de traiter d'une situation qui apparaissait par nature exceptionnelle.
- [36] Tel n'est plus désormais le cas et nombre de retraités aspirent à une activité et, en particulier, à une activité rémunérée : 64 % des Français pensent que les retraités doivent être autorisés à poursuivre une activité⁵.
- [37] Le cumul entre une pension et une activité a été un objet de réglementation depuis le début des années 1980 : d'abord dans un sens limitatif en lien avec le passage de l'âge de la retraite à 60 ans et dans une optique de partage du travail puis dans un sens d'ouverture limitée (2003) puis totale (2008).
- [38] Les modalités de cumul entre une retraite et une activité peuvent revêtir deux formes, dont seule la seconde est réglementée :
- une activité effectuée dans un régime d'affiliation autre que celui ou ceux qui verse(nt) la(es) pension(s), que la mission a dénommé « cumul inter-régime »,
 - une activité relevant d'un régime qui verse une pension au retraité-actif, dit « cumul intra-régime »⁶.
- [39] La mission de l'IGAS, qui s'inscrit dans le cadre d'une thématique consacrée aux dispositifs de transition entre l'activité et la retraite qui figure dans le programme de travail annuel de l'Inspection générale, a analysé ce dispositif au regard des objectifs poursuivis par les politiques publiques en matière de retraite⁷, et notamment :
- le principe de solidarité et d'équité, en particulier au regard de l'égalité d'accès au dispositif de cumul emploi retraite ;
 - la pérennité financière des régimes de retraite.

⁴ <http://www.cnrtl.fr/definition/retraite>

⁵ Source : Eurobaromètre 378, Le vieillissement actif, Commission Européenne, janvier 2012. La France se situe à un niveau moyen : près de 90 % des Scandinaves sont d'accord avec cette opinion. A l'inverse, dans les pays du Sud et de l'Est, l'opinion contraire domine.

⁶ Les polypensionnés sont donc en situation de cumul intra-régimes pour l'ensemble des activités relevant d'un des régimes au titre desquels ils perçoivent une pension. Pour les activités n'en relevant pas, ils sont dans une situation de cumul inter-régimes.

⁷ Voir l'article 1 de la loi du 9 novembre 2010 : « *Le système de retraite par répartition poursuit les objectifs de maintien d'un niveau de vie satisfaisant des retraités, de lisibilité, de transparence, d'équité intergénérationnelle, de solidarité intragénérationnelle, de pérennité financière, de progression du taux d'emploi des personnes de plus de cinquante-cinq ans et de réduction des écarts de pension entre les hommes et les femmes.* »

- [40] S'agissant des objectifs des politiques publiques en matière d'emploi, et particulièrement l'augmentation du taux d'emploi des personnes de plus de cinquante-cinq ans, le cumul emploi retraite peut constituer un instrument au service de cet objectif. Toutefois, la mission n'a pu analyser son impact précis, les enquêtes emploi ne permettant pas d'identifier la sous-population en situation de cumul emploi retraite il n'est donc pas possible, de distinguer dans la population en emploi de plus de 60 ans ceux qui sont en cumul emploi retraite. Il n'existe, par ailleurs, pas de travaux économiques qui permettent d'évaluer spécifiquement la façon dont le cumul emploi retraite a pu influencer l'emploi global.
- [41] La mission a consulté les rapports et les données statistiques existantes sur ce sujet. Elle a également rencontré les directions d'administration centrale concernées (DSS, DGAFP, DREES, INSEE) ainsi que plus d'une dizaine de caisses de retraite de base et complémentaire couvrant 97,7 % des pensionnés (cf. liste des personnes rencontrées). Elle a pris connaissance des textes applicables dans les différents régimes et des données disponibles. Elle a, enfin, demandé des exploitations statistiques complémentaires aux différentes caisses de retraite, à la DSS, à la DREES et à l'INSEE pour mieux identifier sur le plan quantitatif et qualitatif l'usage du cumul emploi retraite.
- [42] La mission a, en revanche, considéré que ce sujet ne nécessitait pas d'investigations comparatives complémentaires. En effet, un document du Conseil d'orientation des retraites (COR) – cf. annexe 2 – récapitule déjà les législations applicables dans les principaux pays comparables. Il en ressort que le cumul entre la pension et des revenus d'activité est possible dans l'ensemble de ces pays mais que les conditions de sa mise en œuvre varient fortement suivant le système de retraites du pays concerné⁸.
- [43] Enfin, s'agissant de la place de la retraite progressive dans les dispositifs de transition entre l'activité et la retraite, la mission a constaté que ce dispositif, qui date de 1988, reste marginal (2 000 bénéficiaires dans le régime général en 2010). Il apparaît, en effet, très largement concurrencé par le cumul emploi retraite qui semble constituer, dans un nombre important de cas, un dispositif de transition entre l'activité et la retraite. Or, le cumul apparaît comme beaucoup plus souple et adapté aux besoins des personnes concernées. Enfin, la retraite progressive est très coûteuse pour les régimes de retraite.
- [44] Ce rapport est composé de quatre parties permettant :
- de décrire la réglementation applicable au cumul emploi retraite et son évolution ;
 - de cerner le recours au cumul emploi retraite ;
 - d'évaluer son impact pour l'équilibre financier des régimes de retraite ;
 - de proposer des évolutions du dispositif.

⁸ D'après le COR : « Dans les pays n'appliquant pas de décote, le cumul est totalement libre, sauf en Espagne et en Belgique [où il est soumis à conditions]. Dans les autres pays, le cumul est soumis à des conditions, le plus souvent de limite de revenus, entre l'âge d'ouverture des droits et l'âge d'annulation de la décote, et est totalement libre au-delà. Les conditions de versement de cotisations et d'évolution des droits à la retraite liées au cumul diffèrent en revanche selon les pays : ni cotisations, ni droits supplémentaires (Canada, Japon après 70 ans) ; cotisations et droits supplémentaires (Espagne, Etats-Unis, Suède) ; cotisations mais pas de droits supplémentaires (Allemagne, Belgique, France, Italie, Japon entre 60 et 69 ans, Pays-Bas et Royaume-Uni). »

1. LA REGLEMENTATION LIMITEE ET COMPLEXE DU CUMUL ENTRE ACTIVITE ET RETRAITE ENTRAINE DES CONDITIONS JURIDIQUES DIFFERENTES D'ACCES A CE DISPOSITIF

[45] La situation où une personne retraitée poursuit une activité professionnelle est dénommée usuellement « cumul emploi retraite » pour toutes les formes d'activité.

[46] Dans ses investigations, la mission a introduit une distinction entre :

- le cumul « intra-régime », où l'activité exercée par le retraité dépend, en termes d'affiliation, d'un régime ou groupe de régime qui lui verse au moins une pension,
- le cumul « inter-régime », où l'activité dépend d'un régime qui ne verse aucune pension au retraité-actif.

[47] Cette partie vise à présenter de manière transversale la réglementation applicable en matière de cumul emploi retraite tout en soulignant les spécificités propres à certains régimes. Les annexes 7 à 12 présentent de manière plus détaillée la réglementation des différents régimes.

[48] Trois éléments caractérisent la réglementation du cumul emploi retraite :

- elle est limitée dans son champ d'application puisqu'elle ne concerne que les cumuls à l'intérieur d'un régime ou d'un groupe de régimes, les cumuls « inter-régimes » n'étant pas réglementés ;
- elle est complexe pour deux raisons : un effet de sédimentation des réglementations successives et la nécessité d'articuler celles-ci avec les règles des différents régimes de base professionnels auxquelles s'ajoutent les règles spécifiques aux régimes complémentaires ;
- elle induit, du fait de sa complexité et de cette limitation, des différences d'accès au cumul emploi retraite dont les justifications, tant du point de vue du droit que de l'analyse des situations particulières, sont peu compréhensibles.

1.1. La réglementation du cumul emploi retraite ne concerne pas le cumul « inter-régime »

[49] Le système de retraite français s'est construit sur une logique de segmentation professionnelle. L'objet des règles relatives à un régime de retraite est de définir les conditions de liquidation de la retraite en fonction d'un âge d'ouverture des droits et, le cas échéant, d'un âge du taux plein, de la durée de cotisations et de différents mécanismes de solidarité. Ces règles sont donc relatives à la situation de la personne au sein de son régime d'affiliation.

[50] Les situations des personnes ayant effectué leur carrière dans plusieurs régimes font l'objet d'une réglementation spécifique qui se développe notamment dans les années 1970. Mais la logique de la réglementation est bien d'adapter, au moyen de règles de coordination, la réglementation par régime à ces situations de carrière dans une pluralité de régimes.

[51] **Il en est de même en matière de cumul emploi retraite où la réglementation porte sur les situations de cumul à l'intérieur du régime. La poursuite d'une activité professionnelle qui emporte affiliation à un régime autre que celui ou ceux au titre desquels la personne est pensionnée ne fait pas l'objet d'une réglementation.**

[52] Par exemple, un assuré qui a été salarié toute sa vie et qui exerce une activité d'indépendant tout en ayant liquidé sa pension du régime général n'est soumis à aucune condition de cumul pour son activité d'indépendant, (sous réserve, bien sûr, qu'il n'ait pas liquidé sa pension d'indépendant, dans l'hypothèse où il aurait des droits ouverts dans ce régime, auquel cas il rentrerait dans le cumul intra-régime à ce titre).

- [53] De même, un fonctionnaire peut exercer après sa retraite une activité dans un cadre indépendant ou salarié (expertise fiscale pour les inspecteurs des impôts, en droit du travail pour les inspecteurs du travail, exercice libéral pour des infirmières ayant liquidé leur retraite hospitalière...).

1.2. La réglementation du cumul « intra-régime » est particulièrement complexe

1.2.1. La sédimentation législative a résulté de la pluralité des objectifs assignés au cumul emploi retraite

- [54] La sédimentation législative et réglementaire qui caractérise la réglementation sur le cumul emploi retraite résulte des différentes évolutions des politiques publiques de retraite et d'emploi des salariés âgés depuis trente ans (cf. son historique en annexe 3).
- [55] L'ordonnance du 30 mars 1982 abaissant l'âge de la retraite à 60 ans pour les salariés du régime général, les salariés agricoles et ceux des régimes spéciaux prévoit que, dans une optique de partage du travail, le versement de la retraite soit incompatible avec la reprise de l'activité, salariée ou non salariée, exercée au moment de la liquidation de la retraite. Ce principe d'incompatibilité du versement de la retraite avec la dernière activité est étendu en 1984 aux artisans et commerçants et en 1986 aux exploitants agricoles.
- [56] Dès sa mise en place en 2000, le Conseil d'orientation des retraites (COR) a pris en compte la question de l'articulation entre la retraite et le droit au travail. Dans son premier rapport de décembre 2001, il faisait figurer, parmi les trois principes fondamentaux du « nouveau contrat sur les retraites », le principe⁹ selon lequel « le droit à la retraite ne prive pas les retraités d'un droit fondamental, le droit au travail ».
- [57] La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites traduit cette évolution et prévoit une possibilité de cumul des revenus de la pension avec ceux d'une activité. Toutefois, elle plafonne les revenus tirés de l'activité exercée après la retraite et introduit, pour les salariés, un délai de carence de six mois si l'activité est reprise chez le même employeur.
- [58] En 2008, le débat évolue vers la recherche d'une plus grande libéralisation du cumul emploi retraite. Le rapport de la Commission pour la libération de la croissance française, présidée par Jacques Attali et remis le 23 janvier 2008, préconise la libéralisation du cumul afin de favoriser l'emploi des seniors. Il considère, toutefois, que pour les salariés « qui sont encore en activité, la levée de l'interdiction doit être applicable seulement si le salarié change d'entreprise, ou s'il crée sa propre activité, afin que le dispositif ne soit pas détourné de sa vocation ».
- [59] La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 va au-delà de la préconisation initiale du rapport Attali, puisqu'un cumul intégral des revenus issus de la pension et de l'activité est désormais possible sans plafonnement et sans délai de carence sous certaines conditions, principalement la liquidation de toutes les retraites à taux plein. Cette libéralisation s'applique y compris lorsqu'il s'agit de la même activité que celle exercée précédemment.
- [60] Les possibilités de cumul plafonné instauré en 2003 perdurent par ailleurs, lorsque les conditions du cumul intégral ne sont pas remplies.

⁹ Page 193 du rapport. Les deux autres principes fondamentaux étaient : 1) Le choix réaffirmé d'un système par répartition et de la solidarité entre les générations ; 2) Le choix réaffirmé d'un système liant retraites et travail et comportant une part de redistribution par l'octroi d'avantages non contributifs.

1.2.2. Le principe est la cessation d'activité pour percevoir une retraite

[61] Le principe de cessation d'activité, somme toute logique s'agissant d'un revenu différé destiné à subvenir aux besoins de la personne qui s'est retirée de la vie active, est désormais affirmé pour toutes les professions¹⁰. Le cumul emploi retraite est ainsi abordé dans sa construction juridique comme une dérogation au droit commun dans la plupart des régimes.

[62] Pour les fonctionnaires, l'article L. 84 du code des pensions civiles et militaires se borne à décrire les modalités du cumul mais l'article L. 3 du même code prévoit bien que « *les fonctionnaires civils et militaires ne peuvent prétendre à pension (...) qu'après avoir été radiés des cadres, soit sur leur demande, soit d'office* ».

1.2.3. Sous certaines conditions, une pension peut être intégralement cumulée avec des revenus d'activité

[63] Toutes les professions ont accès au cumul intégral introduite par la loi de financement pour la sécurité sociale pour 2009, y compris les avocats pour lesquels le cumul était interdit jusqu'à cette loi.

1.2.3.1. Trois conditions portant sur la liquidation de la retraite

[64] Depuis le 1^{er} janvier 2009, un pensionné peut cumuler intégralement sa retraite avec de nouveaux revenus d'activité professionnelle au sein du même régime sous les trois conditions cumulatives suivantes :

- avoir liquidé toutes ses pensions auprès de tous les régimes légaux ou légalement obligatoires, de base ou complémentaires ;
- avoir l'âge minimum d'ouverture des droits¹¹ ;
- remplir les conditions pouvant donner accès au taux plein, soit en justifiant de la durée d'assurance exigée pour une retraite à taux plein, soit, à défaut avoir au moins l'âge donnant droit automatiquement à une retraite à taux plein, quelle que soit la durée d'assurance. Il est donc possible, dans ce dernier cas, de remplir les conditions du cumul emploi retraite intégral tout en ne percevant pas une pension liquidée à taux plein.

1.2.3.2. La rupture du contrat de travail pour les salariés

[65] Le pensionné du régime général, d'un régime spécial ou du régime des salariés agricoles, doit avoir rompu son contrat de travail avec son ancien employeur ; c'est, en effet, une condition du service de la pension.

[66] Désormais, il est possible (si les conditions du cumul intégral sont remplies) de poursuivre son activité salariée chez le même employeur et cela sans délai de carence. Le législateur est donc allé plus loin que la préconisation du rapport Attali précité. Toutefois, il faut que le pensionné conclue un nouveau contrat de travail.

¹⁰ Code de la sécurité sociale : Alinéas 1 de l'article L. 161-22 pour les salariés, de l'article L. 634-6 pour les artisans et commerçants, de l'article L. 643-6 pour les professions libérales hors avocats, de l'article L. 723-11-1 pour les avocats.

Code rural et de la pêche maritime : alinéa 1 de l'article L. 732-39 pour les exploitants agricoles.

¹¹ Cette seule condition d'avoir l'âge minimum d'ouverture du droit à pension prévu à l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale peut intervenir pour les assurés ayant bénéficié d'une retraite anticipée pour carrière longue. Ces assurés doivent attendre cet âge minimum pour accéder aux possibilités de cumul intégral (en supposant remplir les conditions de liquidation de toutes les pensions et de durée d'assurance).

1.2.3.3. La radiation des cadres pour les fonctionnaires

[67] Pour les fonctionnaires, la pension ne peut être perçue qu'après la radiation des cadres (article L. 3 du code des pensions civiles et militaires). Toutefois, depuis 2009, le fonctionnaire peut continuer son activité chez le même employeur mais il ne peut le faire que sous le statut de contractuel puisqu'il a nécessairement été radié des cadres pour pouvoir prétendre à sa pension.

1.2.3.4. La possibilité pour les indépendants de prendre leur retraite tout en poursuivant sans changement leur activité

[68] Pour les artisans, commerçants et professions libérales, la combinaison de la suppression de la condition de cessation d'activité par la loi du 21 août 2003 et de l'autorisation de cumul intégral par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, leur permet de liquider leur retraite tout en poursuivant leur activité sans changement, sous réserve d'une liquidation à taux plein de toutes les pensions.

[69] Ils peuvent dès lors arbitrer entre la poursuite d'une activité sans cumul leur permettant de bénéficier d'une pension plus élevée grâce à la surcote et la poursuite d'une activité avec cumul.

[70] Ce régime particulièrement favorable est, toutefois, tempéré par les règles relatives aux régimes complémentaires (voir ci-dessous).

1.2.4. Lorsque les conditions d'accès au cumul intégral ne sont pas remplies, un cumul plafonné reste possible

[71] Lors de la mise en place du cumul intégral, les possibilités, mises en place en 2003, de cumul plafonné dans les différents régimes n'ont pas été supprimées. De ce fait, il est possible dans tous les régimes, à l'exception de ceux des exploitants agricoles et des avocats (pour lequel le cumul était interdit avant 2009), d'accéder au cumul plafonné lorsque les trois (ou quatre pour les salariés au sens large) conditions du cumul intégral ne sont pas remplies.

[72] Le montant du plafond est différent selon les régimes :

- dans le régime général et pour les salariés agricoles, le montant mensuel des retraites de base des régimes visés au 1^{er} alinéa de l'article L. 161-22 précité et des retraites complémentaires ARRCO, AGIRC et IRCANTEC et de la rémunération (salaire soumis à CSG) de l'activité ne peut être supérieur au montant de la rémunération (moyenne mensuelle des trois derniers salaires soumis à CSG) antérieure à la date d'effet de la pension ou à 1,6 fois le SMIC si cette limite est plus avantageuse ;
- dans les régimes complémentaires obligatoires de salariés, le plafond s'applique dans des conditions propres :
 - l'ensemble des pensions de retraite sont pris en compte et pas seulement les pensions de salariés ;
 - le plafond est différent : la somme des revenus issus de la reprise d'activité et des pensions et allocations de retraite perçues doit être inférieure à l'une des trois limites suivantes, la plus favorable devant s'appliquer : 160 % du SMIC, dernier salaire normal d'activité, ou salaire moyen des dix dernières années d'activité.
- pour les artisans et commerçants, le plafond est égal à la moitié du plafond de la sécurité sociale (la totalité du plafond dans certaines zones géographiques) ;
- pour les professions libérales, le plafond est égal au plafond de la sécurité sociale ;
- dans les fonctions publiques, il est égal au tiers du montant brut de la pension pour l'année considérée.

[73] Le dépassement du plafond entraîne la suspension de la pension.

[74] Les modalités précises de mise en œuvre du plafonnement dans les différents régimes sont détaillées dans les annexes 7 à 12 consacrées à chaque régime.

[75] Par ailleurs, dans le cadre du cumul plafonné pour les salariés, il existe un délai de carence de 6 mois qui s'applique entre la date de liquidation de la pension et la date de reprise d'activité, lorsque celle-ci s'exerce chez le même employeur.

1.2.5. Il existe des dérogations particulières aux règles du cumul dans chaque régime

[76] Outre ces règles générales relatives au cumul intégral et au cumul plafonné, il existe toute une série de règles particulières autorisant la perception d'une retraite concomitamment avec la poursuite de certaines activités et visant à s'adapter aux spécificités des régimes concernés.

1.2.5.1. Le cumul dérogatoire dans le régime général

[77] Pour les pensionnés du régime général ou d'un régime spécial et les salariés agricoles, l'article L. 161-22 du code de la sécurité sociale permet le cumul de la pension, sans condition de plafond ni de cessation d'activité au moment de la retraite, avec l'exercice d'une série d'activités limitativement énumérées : activités artistiques, participation à des jurys, vacations dans des établissements de santé ou sociaux et médico-sociaux pour des médecins ou infirmiers en retraite (dans la limite, pour ces vacations, d'une durée et d'un plafond défini par décret).

[78] Par ailleurs, d'autres dérogations prévues au 4° de la circulaire du 4 juillet 1984 modifiée par celle du 9 avril 1985 ou d'autres instructions ministérielles sont maintenues dans les mêmes conditions. Ces dérogations visent les magistrats recrutés à titre temporaire, les assurés logés par leur employeur¹², les activités de faible importance, les activités d'une nature particulière (activités des nourrices gardiennes d'enfants et assistantes maternelles ainsi que celles des assurés remplissant les fonctions de tierce personne auprès d'une personne âgée, invalide ou handicapée), les ministres des cultes et membres de congrégations et collectivités religieuses, au titre de leurs activités à caractère religieux donnant lieu à affiliation au régime général et, enfin, les handicapés travaillant dans les centres d'aide par le travail.

[79] Ces dérogations s'appliquent au regard des règles fixées aux trois premiers alinéas de l'article L. 161-22 : elles visent donc à la fois la condition de cessation d'activité prévue au 1^{er} alinéa et la règle du plafond de revenus définie aux 2^{ème} et 3^{ème} alinéas.

1.2.5.2. Le cumul dérogatoire dans la fonction publique

[80] L'article L. 86 du code des pensions civiles et militaires prévoit un certain nombre de dérogations aux règles limitant les possibilités de cumul¹³. Ces dérogations peuvent être regroupées en trois catégories :

- 1) des dérogations, introduites par la loi du 21 août 2003 et communes avec le régime général, en matière d'activités artistiques, de production d'œuvres de l'esprit et de participation à des activités juridictionnelles ou assimilées ou à des instances consultatives ou délibératives ;
- 2) une dérogation générale, introduites par la loi du 21 août 2003, qui concerne les titulaires de pensions ayant atteint, avant le 1er janvier 2004, la limite d'âge qui leur était applicable dans leur ancien emploi ;
- 3) des dérogations introduites par la loi de finances pour 1971 qui concernent :
 - les titulaires de pensions civiles et militaires ou d'une solde de réforme allouées pour invalidité ;
 - les titulaires de pensions militaires non officiers rémunérant moins de vingt-cinq ans de services et les titulaires de pensions militaires atteignant la limite d'âge du

¹² Dès lors « que leur rémunération mensuelle au cours de l'année précédant la date d'effet de leur pension n'a pas excédé, en moyenne une fois la valeur mensuelle du salaire minimum de croissance brut correspondant à la durée du travail et au taux en vigueur à la date d'effet de la pension Cette disposition concerne notamment les concierges et gardiens d'immeubles. »

¹³ Il existe également une dérogation prévue à l'article 76 lorsque le fonctionnaire qui occupe simultanément deux emplois publics comportant des limites d'âge différentes est mis à la retraite au titre de l'un d'entre eux. L'intéressé peut alors demeurer en fonctions dans son second emploi jusqu'à la limite d'âge afférente et cumuler sa pension avec la rémunération attachée audit emploi.

grade qu'ils détenaient en activité ou la limite de durée de services qui leur était applicable en activité, même dans le cas où ces pensions se trouveraient modifiées à la suite de services nouveaux effectués pendant un rappel à l'activité donnant lieu à promotion de grade.

1.2.5.3. Des spécificités pour faciliter le maintien des entreprises artisanales et commerciales

[81] Les règles particulières en matière de cumul emploi retraite existant pour les artisans et les commerçants visent à favoriser le maintien des entreprises. Elles concernent les situations de transmission d'entreprise ou de tutorat. A la différence du cumul intégral et du cumul plafonné, ces cumuls sont possibles pour une durée limitée (six mois pour la transmission d'entreprise et douze mois pour le tutorat).

1.2.5.4. Des spécificités pour les médecins

[82] Pour les médecins, la définition du plafond de revenus comporte deux spécificités :

- les revenus tirés de la participation à la permanence des soins ne sont pas pris en compte dans les revenus nets ;
- le plafond de revenus est porté à 130 % du plafond annuel de la sécurité sociale (47 284 € en 2012) pour les médecins dont l'entrée en jouissance de leur pension de base est postérieure à leur 65^{ème} anniversaire.

1.2.5.5. Les cumuls dérogatoires dans le régime des exploitants agricoles

[83] Pour tous les exploitants agricoles, y compris quand il n'y a pas de liquidation à taux plein, un cumul peut s'exercer sur une partie de l'exploitation. L'article L732-39 du code rural et de la pêche maritime, qui prévoit cette dérogation, est fondé sur la possibilité offerte traditionnellement à un agriculteur de conserver au moment de sa retraite, l'équivalent d'une « parcelle de subsistance », dont la surface est limitée par rapport à la surface minimale exigée pour être affilié au régime des non-salariés agricoles. Cette forme de cumul chez les exploitants agricoles est très majoritaire par rapport aux autres formes de cumul (voir partie suivante).

[84] Une autre dérogation concerne le cas particulier où un exploitant ne parvient pas à transmettre ou céder son exploitation. Dans ce cas, le préfet peut donner à l'exploitant l'autorisation de « *poursuivre la mise en valeur de son exploitation sans que l'exercice de cette activité professionnelle fasse obstacle au service des prestations d'assurance vieillesse liquidées par un régime obligatoire* »¹⁴, pour une durée maximale de quatre ans.

[85] En outre, les dérogations légales prévues par le régime général sont également accessibles aux exploitants agricoles.

1.2.6. Les régimes complémentaires se sont alignés sur les régimes de base mais restent spécifiques et déterminants pour les professions libérales

[86] Pour les salariés et les salariés agricoles, les règles des régimes complémentaires ont longtemps été spécifiques et elles jouaient donc un rôle important sur le recours au cumul. Elles sont aujourd'hui alignées sur le régime général (sous réserve, en cas de cumul plafonné, des pensions prises en compte dans le plafond et son montant). Il en est de même pour les artisans et les commerçants.

[87] En revanche, les régimes complémentaires conservent un rôle important pour les professions libérales (cf. annexe 11) pour trois raisons :

- leur poids relatif dans la retraite des personnes concernées est élevé (elles représentent, suivant les professions, entre 60 et 85 % de la retraite totale) ;

¹⁴ Article L. 732-40 du code rural et de la pêche maritime.

- ces régimes prévoient pour l'instant que les retraites ne peuvent être liquidées sans décote qu'à l'âge de 65 ans, à l'exception d'un régime ;
- les règles du cumul emploi retraite au sein de ces régimes sont très diverses : seuls certains se sont alignés sur le régime de base.

1.2.7. Les droits sociaux des retraités-actifs restent mal connus

[88] Les retraités-actifs disposent de droits sociaux soit dans des conditions de droit commun (indemnité journalière dans le régime général) soit dans des conditions spécifiques (indemnisation du chômage) – voir les annexes 7 à 12 relatives aux différents régimes.

[89] Des interrogations demeurent sur l'harmonisation des dispositions en la matière.

1.3. La complexité liée à la construction de la réglementation aboutit à des différences dans l'accès au cumul

[90] La complexité de l'application de la réglementation sur le cumul emploi retraite est liée à la conjonction de trois évolutions :

- d'abord une construction juridique double, avec d'un côté une absence de réglementation sur le cumul emploi retraite inter-régime, de l'autre une réglementation du cumul intra-régime sédimentée, complexe et variable selon les régimes,
- ensuite, cette dichotomie réglementaire ne correspond pas au développement des situations d'activités successives dans plusieurs régimes ;
- enfin, la coexistence de trois formes de cumul, dont les conditions d'accès sont différentes.

1.3.1. Le cumul n'est pas accessible aux personnes percevant le minimum vieillesse

[91] Les personnes titulaires du minimum vieillesse (3,8 % des pensionnés en 2010 mais une proportion plus faible des nouveaux pensionnés susceptibles de bénéficier du cumul emploi retraite) n'ont aucune possibilité de cumul avec une activité s'agissant d'un minimum social pour lequel il n'existe pas de dispositif d'intéressement.

1.3.2. Le cumul intégral au sein d'un même régime n'est accessible aux personnes ayant des carrières courtes qu'à un âge tardif

[92] Les personnes qui ne liquident pas leur pension au taux plein du fait de carrières incomplètes n'ont pas accès au cumul intégral avant l'âge du taux plein (soit 65 ans et progressivement 67 ans). Celles-ci bénéficient donc du cumul emploi retraite plafonné, avec le délai de carence de six mois pour les salariés lorsque l'emploi est repris chez le même employeur.

1.3.3. Dans le groupe de régimes des salariés, la réglementation du cumul intra-régime engendre des situations complexes

[93] A partir de 2003, la réglementation du cumul « intra » s'applique désormais non plus seulement au régime proprement dit mais au sein d'un groupe de régimes. Il s'agissait, pour la DSS, d'harmoniser le régime juridique applicable en matière de cumul emploi retraite aux salariés de droit privé. En effet, la réglementation de 1982 concernait non seulement le régime général mais aussi le régime des salariés agricoles et certains régimes spéciaux. Par la suite, la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a élargi cette approche à tous les régimes pour aboutir à sept¹⁵ groupes de régimes.

¹⁵ 1° Régime général, salariés agricoles, certains régimes spéciaux (IEG, SNCF, RATP, Mines, Banque de France, Clercs et employés de notaires, Opéra national de Paris, Comédie-Française ; Personnel de la caisse autonome de sécurité sociale dans les mines, Port autonome de Strasbourg) ; 2° Régime social des

[94] Il est à noter que la condition d'âge pour l'application du cumul plafonné reste fixée à 55 ans. Dès lors, une personne qui aurait liquidé, sans bénéficier du taux plein, une pension d'un régime spécial à 55 ans couvert par l'article L 161-22 sera successivement dans la situation suivante s'il souhaite cumuler la pension de son régime spécial avec une activité salariée relevant du régime général :

- cumul total possible entre 55 ans et 60 ans (progressivement 62) car le droit n'est pas ouvert au sein du régime général¹⁶ ;
- cumul plafonné jusqu'à 65 ans (progressivement 67) car la condition de durée d'assurance pour le taux plein n'est pas remplie ; en revanche si la durée d'assurance pour le taux plein est acquise (suite à l'activité exercée entre 55 et l'âge légal - 60 à 62 ans -) et sous réserve de liquider l'ensemble de ses pensions, le cumul emploi retraite intégral est possible dès la date à partir de laquelle l'âge légal est atteint ;
- cumul intégral à 65 ans (progressivement 67) car la condition de l'âge du taux plein est remplie et à condition de liquider l'ensemble de ses pensions.

1.3.4. L'existence de dates de départ à la retraite différentes entre les régimes induisent des disparités dans l'âge d'accès au cumul

[95] Des possibilités de départ avant l'âge légal prévu pour le régime général existent :

- pour les militaires ;
- pour les personnes ayant élevé au moins trois enfants (la suppression de ce dispositif est effective depuis le 1^{er} janvier 2012 pour les fonctionnaires mais il reste en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2017 pour les régimes spéciaux) ;
- pour les fonctionnaires et salariés relevant des régimes spéciaux de catégorie active (50 ans et progressivement 52 ans ou 55 ans et progressivement 57 ans) ;
- pour les bénéficiaires du dispositif de départ anticipé à la retraite pour carrière longue (DAR), pour pénibilité et pour les travailleurs handicapés.

[96] Dès lors, si le cumul intra-régime n'est ouvert pour ces personnes qu'à l'âge prévu pour le régime général et sous réserve de bénéficier du taux plein (sans préjudice des règles spécifiques aux militaires), le cumul inter-régime n'est, en revanche, pas limité. L'âge étant un élément déterminant du recours au cumul, cette situation induit des possibilités de cumul plus importantes pour ces catégories.

1.3.5. Les règles différentes entre le cumul intra et inter entraînent des inégalités dans le statut des cotisations et dans l'accès au dispositif

[97] La réglementation du cumul emploi retraite ne porte donc que sur le cumul intra et elle n'est pas la même selon que les conditions du cumul intégral sont ou non remplies. Elle s'applique ainsi différemment selon que le retraité est uni-pensionné (environ les deux tiers des retraités en 2010¹⁷) ou poly-pensionné. En effet, les poly-pensionnés sont en situation de cumul intra-régime pour l'ensemble des activités relevant d'un des régimes au titre desquels ils perçoivent une pension. Pour les activités n'en relevant pas, ils sont dans une situation de cumul inter-régime.

indépendants 3° Professions libérales ; 4° Avocats ; 5° Exploitants agricoles ; 6° Les trois fonctions publiques ; 7° les autres régimes spéciaux non compris dans le 1°

¹⁶ Cf. circulaire DSS du 27 octobre 2004, Point 121 : « Un salarié, âgé de 55 ans, relevant du régime général et qui aura antérieurement relevé d'un régime spécial visé à l'art. L.161-22 dans lequel un droit à pension est susceptible de lui être ouvert à cet âge, pourra bénéficier de cette pension du régime spécial sans avoir à cesser son activité professionnelle relevant du régime général. Cette dérogation à la condition de cessation d'activité prendra fin à 60 ans. »

¹⁷ Source : DREES, Les retraités et les retraites en 2010, page 26.

Annexe PLFSS 2012 : « Les hommes sont plus nombreux en proportion parmi les poly-pensionnés (40 % contre 26 % des femmes). On note toutefois que la part des femmes ayant effectué une carrière complète augmente continuellement au fil des générations (et ainsi, parallèlement, la proportion de femmes « poly-pensionnées »). A contrario, la part des «

- [98] Deux différences majeures existent sur le statut des cotisations, d'une part, et sur les conditions d'accès au cumul, d'autre part.
- [99] Sur le premier point, dans le cadre d'un cumul inter-régime, les cotisations versées par le retraité-actif lui permettent de se constituer de nouveaux droits dans le régime où il exerce son activité ce qui n'est pas le cas pour le cumul intra-régime en vertu du principe d'intangibilité de la pension déjà liquidée.
- [100] Sur le second point, l'accès au cumul est différent selon que la personne liquide ou non ses droits dans les différents régimes :
- si elle liquide tous ses droits, elle sera en situation de cumul intra-régime dans les différents régimes concernés :
 - elle devra remplir les conditions du cumul intra-régime (liquidation de toutes les retraites à taux plein) ;
 - ses cotisations n'ouvriront pas de droit nouveau.
 - si elle liquide seulement une pension, elle sera en situation de cumul inter-régime :
 - le cumul pourra être intégral même si les conditions du cumul intra ne sont pas remplies ;
 - ses cotisations ouvriront des droits nouveaux, y compris avec surcote.
- [101] Par exemple, un indépendant qui a des droits ouverts au régime général et au RSI et qui a atteint l'âge légal et dispose d'assez de trimestres pour liquider sa pension à taux plein peut :
- liquider l'ensemble de ses pensions : il percevra ses retraites du régime général et du RSI tout en continuant son activité indépendante, mais il devra verser des cotisations au RSI sans que celles-ci ne lui ouvrent de droit ;
 - liquider sa seule pension du RG tout en continuant son activité indépendante : il devra verser des cotisations au RSI mais celles-ci lui ouvriront des droits supplémentaires (y compris à surcote) ;
 - ne pas être informé et ne liquider aucune de ses pensions, mais bénéficier de la surcote.
- [102] De manière plus générale, les situations suivantes peuvent se présenter en matière de cumul inter-régime :
- si le pensionné d'un régime n'a aucune retraite versée par le régime où il exerce son activité : cumul sans aucune limite que sa pension ait été liquidée à taux plein ou non ; les cotisations versées ouvrent de nouveaux droits ;
 - s'il a des droits ouverts dans un autre régime que celui au titre duquel il est pensionné, il y a plusieurs possibilités :
 - si la pension de l'autre régime n'est pas liquidée, la situation est équivalente à un cumul inter-régime et ses revenus d'activité ne sont donc pas plafonnés et il continue à s'ouvrir de nouveaux droits ;
 - si l'autre pension est liquidée, l'exercice d'une activité relevant de ce régime (ex : salarié pour le régime général) est soumise aux règles dudit régime (plafonnement si les conditions du cumul intégral ne sont pas remplies).

poly-pensionnés » chez les hommes tend à diminuer pour les générations les plus récentes (du fait notamment de la diminution, dans ces générations, des exploitants agricoles, lesquels sont plus souvent « poly-pensionnés » que les salariés du régime général). Par ailleurs, la proportion d'hommes ayant effectué des carrières complètes diminue parmi les plus jeunes retraités. »

[103] Le pensionné a donc intérêt à attendre l'âge ou les conditions du taux plein de l'autre régime avant de liquider les droits qu'il a pu acquérir dans ce régime. Par exemple, un fonctionnaire de catégorie A de la fonction publique civile (inspecteur des impôts, du travail, enseignant, juge...) qui a des droits ouverts au régime général en raison d'une activité antérieure (par exemple, une activité salariée avant son intégration au sein de la fonction publique ou des activités d'enseignement) et qui prend sa retraite de la fonction publique pour exercer des fonctions de conseil en tant que salarié d'une entreprise a intérêt à ne pas liquider sa pension du régime général tant qu'il n'a pas atteint les conditions du cumul intégral. Dès lors, qu'il remplit ces conditions, il peut :

- soit amplifier son cumul : cumul de son salaire et de sa pension de la fonction publique auxquels vient s'ajouter sa pension du régime général ;
- soit attendre la fin de son activité salariée pour liquider sa deuxième pension : il accroît ses droits et peut bénéficier, dans le régime général, de la surcote.

2. LES RETRAITES-ACTIFS SONT DE PLUS EN PLUS NOMBREUX

[104] La construction réglementaire du cumul emploi retraite a des conséquences directes sur la connaissance statistique de ce dispositif :

- l'absence de réglementation du cumul « inter-régime » a abouti à une absence d'outil de comptage direct, aucun besoin en la matière ne se faisant ressentir. L'enquête spécifique CNAV-RSI mise en place en 2008 sur le suivi des retraités du régime général exerçant une activité d'indépendant fait figure d'exception ;
- depuis 2003, l'ouverture progressive des possibilités de cumul à l'intérieur d'un même régime a, en revanche, conduit à mettre en place ou à enrichir les outils de suivi ou les enquêtes existantes à l'intérieur des régimes eux-mêmes.

[105] Du fait de cette séparation, il est difficile d'avoir une vision d'ensemble du cumul emploi retraite, notamment sur le nombre de personnes concernées. Toutefois, les études complémentaires demandées par la mission, à la DREES et à l'INSEE, ainsi qu'aux caisses de retraite, ont permis de définir un profil type du retraité-actif et de dégager des usages différents par profession du cumul emploi retraite.

2.1. *Les sources statistiques ne rendent compte que partiellement du cumul emploi retraite*

2.1.1. **Les données des directions ministérielles statistiques sont incomplètes ou peu fréquentes**

[106] Il n'existe pas d'outil statistique permettant de rendre compte de façon annuelle de l'évolution du cumul emploi retraite dans tous les régimes, si l'on englobe cumul inter et intra-régime :

- l'échantillon inter-régimes de la DREES est la seule enquête, construite à partir des données de retraites, qui permette d'avoir une vision par régime, qui couvre autant l'inter que l'intra-régime. Toutefois sa périodicité n'est que quadriennale, le dernier échantillon datant de 2008 et la prochaine enquête se déroulera en 2012. Ce décalage temporel est d'autant plus gênant qu'une réforme importante est intervenue en 2009. Par ailleurs, une rubrique entièrement consacrée au cumul emploi retraite n'a été introduite que pour l'enquête 2008, ce qui empêche toute analyse historique ;
- les caisses ne remontent pas toutes au niveau de l'administration centrale les données sur le cumul emploi retraite, qui ne sont de toute façon que des données intra-régimes ;
- il n'y a pas de rubrique dans l'enquête emploi qui permette d'identifier les retraités parmi ceux qui déclarent occuper un emploi.

[107] Face à cette insuffisance des données, la mission a fait appel aux données de l'INSEE qui, sur la base de l'enquête « Revenus fiscaux et sociaux », a pu donner un ordre de grandeur du nombre des retraités-actifs, toutes catégories de cumuls confondues, mais ne permettant pas, du fait de l'objet de l'enquête, de distinguer les données entre différents régimes. Elle a également effectué une estimation elle-même, à partir des différents éléments chiffrés transmis par les caisses.

2.1.2. **Pour 2008, la DREES estime le nombre total de retraités-actifs à 275 000**

[108] Le nombre de retraités cumulant un emploi et une retraite en 2008 estimé à partir des informations de l'échantillon inter-régimes (EIR) 2008 s'élève à 275 000 personnes (toutes générations confondues), cumul inter et intra-régime confondus¹⁸.

¹⁸ Note DREES-BRET n°12-20, mai 2012

[109] Selon la note transmise par la DREES à la mission, deux facteurs de sous-estimation interviennent sur cette donnée 2008 :

- ces personnes sont repérées par la liquidation d'un premier droit à retraite antérieur à 2008, afin de ne pas prendre en compte les personnes ayant cotisé en 2008 au titre de la fin de leur activité et ayant pris leur retraite cette même année sans cumuler (ces personnes ont dans l'échantillon à la fois des pensions et des cotisations, comme les actifs retraités) ; il est à noter que cette méthode est celle utilisée dans la plupart des caisses pour comptabiliser les retraités-actifs intra-régime ;
- certaines caisses de retraite ne communiquent pas à la DREES l'année de dernière cotisation à leur régime, dans l'EIR. C'est en particulier le cas de la MSA non salariés. Ceci aboutit donc à une sous-estimation propre à certaines caisses.

[110] Les données publiées par la DREES (Les retraites en 2010) fournissent des éléments globaux sur les cumuls intra et inter des principaux régimes mais il s'agit de données anciennes et partielles portant sur la génération 1942. Parmi les personnes nées en 1942 qui ont liquidé au moins un droit direct à pension avant 2008, 8,8 % ont connu une situation de cumul emploi-retraite :

Tableau 1 : Retraités nés en 1942 ayant cumulé un emploi et une retraite selon le type de cumul, en proportion du nombre total de retraités de la génération

CAISSE de RETRAITE	Régime général		Fonctions publiques		Indépendants		Agricoles		TOTAL retraités-actifs	
	en volume	en %	en volume	en %	En volume	en %	en volume	en %	en volume	en %
CAISSE D'EMPLOI										
Régime général	29 612	5,6	9 168	1,7	1 528	0,3	1 212	0,2	41 520	7,9 %
Fonctions publiques	1 001	0,2	790	0,2	0	0,0	0	0,0	1 791	0,4 %
Indépendants	2 108	0,4	263	0,1	790	0,2	53	0,0	3 214	0,6 %
TOTAL retraités	32 720	6,2	10 222	1,9	2 318	0,4	1 265	0,2	46 525	8,8 %

Source : DREES, EIR 2008, calculs mission

Champ : Retraités de droit direct d'un régime de base, nés en 1942, ayant liquidé leur pension de retraite en 2007 ou avant.

Fonctions publiques : service des retraites de l'État (SRE) pour les fonctionnaires civils et militaires, CNRACL, régimes spéciaux.

Indépendants : RSI et professions libérales.

Lecture : 1,7 % des retraités nés en 1942 et ayant liquidé leur pension en 2007 ou avant (c'est-à-dire à 65 ans ou avant) ont, pendant une année au moins entre l'année qui suit le départ à la retraite et l'année des 66 ans, cumulé une retraite à la Fonction publique avec un emploi salarié dans le privé (CNAV). Si un retraité effectue un cumul emploi-retraite « intra-régime » dans deux régimes différents, alors le cumul retenu est celui de la caisse de retraite principale (où le plus grand nombre de trimestres a été validé). Si un retraité cumule un emploi avec une retraite d'un même régime mais également avec une retraite d'un autre régime, alors on privilégie la dimension inter-régimes.

Précaution : compte tenu de la faiblesse des effectifs dans certaines catégories de retraités-actifs au regard du nombre total de retraités (526 900), les arrondis des pourcentages sont approximatifs.

[111] Pour interpréter ces données, qui ont l'avantage de fournir à la fois des éléments d'information sur l'inter-régime et sur l'intra-régime, il convient de prendre deux précautions :

- celles-ci n'ont été calculées dans l'EIR 2008 que pour une génération, les retraités âgés de 65 ans au moment de l'enquête ;
- elles l'ont été dans un contexte réglementaire où le cumul intégral n'était pas encore appliqué ;
- si ce sont les seules données qui permettent d'éclairer l'importance du cumul inter-régime pour les fonctionnaires, elles restent partielles et elles permettent juste de dire que 9000 personnes âgées de 65 ans en 2008 étaient des retraités de la fonction publique, qui exercent, ou ont exercé, après la liquidation de leur retraite, une activité au régime général.

[112] Le calcul à partir de l'EIR 2012 donnera des résultats nettement plus significatifs, d'autant que les questions posées en 2008 sur le cumul emploi retraite l'ont été pour la première fois dans le cadre de cette enquête de 2008. La deuxième vague de 2012 permettra donc d'avoir sur cette rubrique des réponses de meilleure qualité et pourra être appliquée à plusieurs générations de retraités, les constats de la mission montrant que certains des cumuls démarrent pour des retraités relativement jeunes (autour de 61 ans) et se produisent souvent dans la continuité de la carrière professionnelle (cf. analyses ci-dessous).

2.1.3. Pour 2009, l'INSEE estime le nombre de retraités actifs de plus de 60 ans à environ 350 000

[113] Les travaux effectués par l'INSEE à la demande de la mission apportent une vision globale sur le nombre de personnes touchant une pension en même temps qu'un revenu d'activité, sur une période longue allant de 2000 à 2009, qu'il s'agisse d'un cumul inter-régime ou d'un cumul intra-régime.

[114] La limite principale tient au champ de l'enquête utilisée. En effet, l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux à laquelle recourt l'INSEE pour faire cette estimation ne permet pas de distinguer les revenus de pensions de retraite de ceux des pensions d'invalidité ou rentes viagères à titre gratuit. L'approche de l'INSEE ne fournit donc qu'un majorant de la population qui cumule réellement activité et retraite, à l'inverse de l'estimation faite à partir de l'EIR 2008, qui est un minorant. Le chiffre global de 900 000 retraités-actifs en 2009 doit donc être considéré avec réserve. En revanche, la progression du nombre de retraités-actifs entre 2000 et 2009, calculée sur la même base statistique, reste significative, avec une progression des effectifs de 55 %.

Tableau 2 : Le nombre des pensionnés-actifs au sens de l'INSEE entre 2000 et 2009 comparé au nombre des pensionnés (en milliers)

	2000	2002	2004	2006	2007	2008	2009
Pensionnés actifs au 4 ^{ème} trimestre	585	680	680	765	847	858	906
Pensionnés non-actifs	11 353	11353	11806	12646	12885	13099	13334
% pensionnés actifs/ens. des pensionnés	4,90 %	5,65 %	5,45 %	5,70 %	6,17 %	6,15 %	6,36 %

Population couverte : les pensionnés-actifs sont les personnes touchant des pensions de retraite, des pensions d'invalidité ou des rentes viagère à titre gratuit (ces trois types de revenus ne pouvant être différenciés) au cours de l'année et étant comptabilisé comme actif au sens du BIT dans la source ERFIS (donc au quatrième trimestre de l'année)

Source : Insee ; DGI, enquête Revenus fiscaux et sociaux rétro-polées de 1999 à 2004 - Insee ; DGFIP ; Cnaf ; Cnav ; CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005-2009

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante

[115] Les données produites par l'INSEE donnent une vision très différente de celles calculées par la DREES. Ceci s'explique en partie par l'importance des moins de 60 ans, pour lesquels on peut faire l'hypothèse que le nombre d'invalides ayant une activité et le nombre de titulaires de rentes viagères à titre gratuit¹⁹ sont beaucoup plus importants à cet âge que pour les autres tranches d'âge. Les pensionnés actifs de moins de 60 ans sont ainsi plus de 550 000 en 2009, soit 61 % des retraités-actifs.

¹⁹ Les rentes viagères à titre gratuit sont des rentes reçues sans contrepartie.

[116] Pour l'année 2009, l'enquête de l'INSEE évalue à 350 000 le nombre de retraités-actifs de plus de 60 ans, avec une progression continue depuis l'année 2000 : 115 000 en 2000, 178 000 en 2004, la première année de la libéralisation plafonnée du cumul emploi retraite intra-régime, et 290 000 en 2008. Le nombre de retraités-actifs de plus de 60 ans a doublé en six ans, entre 2004 et 2009. Les taux de recours au cumul emploi retraite se rapprochent également de ceux calculés tant par la DREES que par la mission (2,8 % de retraités-actifs de plus de 60 ans par rapport à l'ensemble des retraités de plus de 60 ans en 2009).

Tableau 3 : L'âge des pensionnés-actifs au sens de l'INSEE, comparé à celui de l'ensemble des pensionnés, tous cumuls confondus

	2000			2004			2009		
	Pens. actifs	Pens.	% actifs /non actifs	Pens. actifs	Pens.	% actifs /non actifs	Pens. actifs	Pens.	% actifs /non actifs
< 60 ans	470	973	48,3 %	502	1 056	47,5 %	563	1 214	46,4 %
60-64 ans	55	1 924	2,9 %	97	1 832	5,3 %	221	2 622	8,4 %
> 65 ans	59	8 456	0,7 %	81	8 918	0,9 %	122	9 498	1,3 %
TOTAL	585	11 353	5,2 %	680	11 806	5,8 %	909	13 334	6,8 %

Source : *Calculs mission, source INSEE, champ de l'enquête et population identiques à ceux du tableau 2*

2.1.4. Pour 2010, la mission évalue à environ 400 000 les retraités-actifs « intra-régime »

2.1.4.1. Le cumul emploi retraite intra-régime se développe depuis 2004 et concerne près de 400 000 retraités-actifs

[117] La réglementation du cumul emploi retraite « intra-régime » depuis 2003, notamment avec l'introduction des règles de plafonnement, a conduit à un intérêt renouvelé des différentes caisses sur cette question du cumul, à la fois statistique et opérationnelle, du fait des règles de plafonnement appliquées à certaines formes de cumul.

Tableau 4 : Le nombre des retraités-actifs à l'intérieur d'un même régime de base

	2004	2008	2009	2010	2011
Salariés régime général	119 500 ²⁰	206 887	245 467	280 287	310 000 ²¹
Salariés agricoles	12 350	18 789		22 457	
Fonctionnaires d'Etat civils		6 316	6 749	4165	3699
Fonctionnaires d'Etat militaires		1 297	1 128	1052	1185
Fonctionnaires hospitaliers				570	782
Fonctionnaires des coll. locales				287	469
Artisans et commerçants	2 096	17 348	25 725	35 623	
Exploitants agricoles	53 058	41 556		32 200	
Professions libérales	4 675	7 088	8 262	10 998	14 980
TOTAL estimé				387 639	

Source : *Données non homogènes, en partie incomplètes (pour le RG, chiffres 2005 et non 2004) Synthèse mission à partir des éléments transmis par les caisses*

[118] Ce tableau permet d'estimer à près de 400 000 le nombre de retraités-actifs à l'intérieur d'un même régime en 2010, à comparer à une situation en 2002, où le cumul emploi retraite restait peu développé.

²⁰ Chiffre 2005, note interne CNAV, 2007.

²¹ Donnée provisoire, CNAV, étude 2012-034, avril 2012, étude complémentaire faite à la demande de l'IGAS.

[119] Le chiffre global de 400 000 retraités-actifs n'est pas homogène puisqu'il provient de sources statistiques différentes. Malgré cette réserve, ce tableau présente un degré de fiabilité important, notamment du fait de la part prépondérante des retraités-actifs dans le régime général (72 % en 2010) et de la part minoritaire mais importante des retraités-actifs parmi les artisans et commerçant (près de 10 %), la CNAV comme le RSI étant considérés comme ayant des systèmes d'information statistiques fiables²².

[120] De façon générale, et même si les données ne sont pas exhaustives sur l'ensemble des années, la progression des effectifs des retraités-actifs est constatée pour tous les régimes.

[121] Deux exceptions doivent être signalées :

- l'une renvoie au caractère très limité du cumul intra-régime dans les fonctions publiques (voir ci-dessous et annexe 9) ;
- l'autre exception tient à la particularité du cumul pour les exploitants agricoles, où le nombre des retraités-actifs diminue régulièrement. En effet, le cumul dérogatoire est très majoritaire et les retraités-actifs exploitants agricoles sont à plus de 90 % des cotisants solidaires²³, statut résultant d'une législation ancienne mise en place dès 1980, et correspondant, comme il a été vu dans la partie précédente, au souhait de maintenir une « parcelle de subsistance » pour les agriculteurs âgés. La baisse est donc liée à l'évolution générale de la profession, le nombre de cotisants solidaires étant en diminution comme le nombre des exploitants agricoles en général.

2.1.4.2. Une progression dans le régime général, à relativiser par la proportion des retraités-actifs dans l'ensemble des retraités du régime général

[122] Dans le régime général, si la progression est impressionnante en volume, compte tenu du nombre d'affiliés à ce régime, elle reste modérée en termes de taux de recours au cumul emploi retraite. Les retraités-actifs représentent 2,4 % de l'ensemble des individus ayant un droit direct au régime général en décembre 2009. Toutefois, il est plus pertinent d'exclure de ce ratio les retraités les plus âgés, qui ne sont pour leur très grande majorité, plus actifs. La part des retraités-actifs de moins de 75 ans dans l'ensemble des retraités de cette tranche d'âge est de 3,6 %. Elle a augmenté de l'ordre de 1,7 points en quatre ans, soit un quasi doublement, entre 2006 et 2010.

Tableau 5 : Le nombre des retraités-actifs au régime général entre 2006 et 2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 ²⁴
Effectif	119 500	137 058	170 513	206 887	245 467	280 287	310 000
Taux de croissance annuel		12,8 %	24,4 %	21,3 %	18,6 %	14,2 %	10,6%
% de retraités actifs parmi les nouveaux prestataires		7,7 %	7,9 %	7,4 %	7,2 %	7,5 %	N.D.

*Source : calculs mission d'après les données de l'étude n° 2011 – 091 du 13 septembre 2011 de la CNAV
En raison de remontées tardives de l'information les effectifs de retraités-actifs de 2007 sont sous-estimés.*

[123] Mais le taux de croissance du nombre de retraités-actifs, s'il reste élevé, a tendance à se ralentir. La réforme de 2008 n'a donc pas induit, pour l'instant, une accélération du recours au cumul emploi retraite dans le régime général.

[124] Selon les premières estimations de la CNAV pour 2011, ce chiffre s'établit à 310 000 personnes, soit une progression de 10,6 % par rapport à 2010, progression encore en baisse par rapport aux années précédentes.

²² Cette fiabilité a été signalée à la mission par la DREES et la DSS. Toutefois, la mission n'a pas procédé à un audit des systèmes d'information statistiques de ces caisses.

²³ Cf annexe 12 pour la présentation des données détaillées 2010 fournies par la CCMSA.

²⁴ CNAV, étude 2012-034, avril 2004, étude complémentaire faite à la demande de l'IGAS

2.1.4.3. Une progression très rapide du nombre des retraités-actifs en 2009 et 2010 chez les artisans et les commerçants

[125] La progression du nombre des retraités-actifs artisans et commerçants s'est effectuée en deux étapes :

- entre 2005 et 2008, le nombre de nouveaux cumuls étaient stables, voisin de 6 000 entrées annuelles (2 500 artisans et 3 500 commerçants) ;
- depuis la réforme de 2009, ce nombre progresse fortement ; en 2010, plus de 15 000 activités indépendantes ont été créées ou poursuivies par des retraités du RSI, soit deux fois plus que pendant l'année 2008.

Tableau 6 : Evolution en flux d'entrée annuel et en effectifs présents au 31 décembre du nombre des retraités-actifs au régime social des indépendants pour les artisans et les commerçants

	ENTREES au cours de l'année	EFFECTIFS en décembre
2004		2 096
2005	6 232	6 851
2006	5 893	10 339
2007	6 185	13 597
2008	7 205	17 348
2009	12 542	25 725
2010	15 566	35 623

Source : données statistiques RSI transmises à la mission

[126] Ainsi, pour les nouveaux retraités de 2005 à 2008, le taux de recours au cumul oscille entre 7 et 8 %, soit un taux proche de celui constaté au régime général²⁵. Mais pour les retraites liquidées en 2009, le taux de cumul au RSI s'élève à 11,3 % et décroche de celui du régime général.

[127] Le doublement du nombre de cumuls entre 2008 et 2010 a été favorisé par la mise en place simultanée au 1^{er} janvier 2009 du statut d'auto-entrepreneur et des nouvelles possibilités de cumul emploi retraite intégral. Hors auto-entrepreneurs, le nombre de cumul emploi retraite au RSI a augmenté de 63 % entre fin 2008 et fin 2010.

2.1.4.4. Des taux de recours au cumul emploi retraite particulièrement élevé pour certaines professions libérales, mais un nombre de retraités-actifs limité du fait de la taille des régimes

[128] Le taux de recours au cumul emploi retraite est plus important pour les professions libérales que dans le régime général et en forte croissance, avec plus d'un doublement des effectifs en trois ans, entre 2008 et 2011

[129] Le tableau 7 montre que les progressions les plus importantes en volume sont observées pour la CIPAV, notamment parce que les auto-entrepreneurs professions libérales sont affiliés à cette caisse, et pour la CARMF, qui gère la retraite complémentaire des médecins et qui, à l'instar du régime général, a créé en 2009 la possibilité d'un cumul intégral.

[130] Le cas de la CAVEC, la caisse des experts comptables, est particulier : si les effectifs des retraités-actifs sont très faibles compte tenu du nombre d'affiliés à cette caisse, le taux du recours au cumul emploi retraite y est le plus élevé parmi tous les régimes complémentaires des professions libérales. D'après l'entretien que la mission a eu avec les responsables de la caisse, cette situation tiendrait essentiellement à des mécanismes fiscaux liés à la transmission du patrimoine, et non aux évolutions de la réglementation sociale.

²⁵ Cf. annexe 7 sur le régime général.

Tableau 7 : Nombre des retraités actifs de 60 à 80 ans parmi les professions libérales et part de ces retraités actifs dans l'ensemble des retraités du même âge au 31 décembre

	2002		2004		2008		2011	
	Nb retraités-actifs	En % retraités						
TOTAL	1 603	1,5 %	1 574	1,4 %	6 701	4,9 %	14 452	8,7 %
Dont CARCD	522	6,0 %	575	6,37 %	394	4,4 %	632	5,6 %
Dont CARPIMKO	412	2,9 %	448	1,7 %	959	4,0 %	1 848	5,6 %
Dont CAVEC	590	14,8 %	551	13,9 %	760	16,8 %	1 220	21,7 %
Dont CARMF	0	-	0	-	1 466	5,8 %	4 964	15,5 %
Dont CIPAV	0	-	0	-	3 029	8,2 %	5 368	11,8 %

Source : données CNAVPL transmises à la mission à sa demande, 2012

[131] En raison du poids des régimes complémentaires dans la retraite totale des professions libérales, les différences dans le recours au cumul emploi retraite parmi les différentes professions libérales tiennent largement aux règles particulières à chacun de ces régimes complémentaires (entre 60 et 85 % des pensions sont versées par les régimes complémentaires, cf. partie 1).

2.1.4.5. Un cumul emploi retraite très peu développé au sein de la fonction publique

[132] Le cumul emploi retraite au sein des fonctions publiques est très mal connu : les applications ayant un objectif de gestion et pas de suivi statistique²⁶. Les régimes gérés par la Caisse des dépôts et consignations (CNRACL et IRCANTEC pour les contractuels publics) ont, cependant, effectué des études complémentaires à la demande de la mission.

[133] Les données disponibles montrent que le cumul emploi retraite est un dispositif marginal : pour l'année 2010, il y aurait environ 5 000 situations de cumul pour la fonction publique d'Etat (dont 1 100 militaires), moins de 900 cas dans les fonctions publiques territoriales et hospitalières et moins de 2 000 cas pour les agents publics contractuels.

[134] En effet, la réglementation spécifique du cumul emploi retraite au sein de la fonction publique conduit à distinguer :

- le cumul intra-régime stricto sensu : cumul par un fonctionnaire d'une pension de la fonction publique et d'une activité de fonctionnaire conduisant à une pension de la fonction publique. Cette situation, de fait limitée, recouvre deux cas :
 - un fonctionnaire qui conserve un statut de fonctionnaire en application des règles de reclassement dans la fonction publique civile applicables aux militaires ;
 - un fonctionnaire pensionné qui passe un nouveau concours de fonctionnaire
- le cumul intra-régime lato sensu : cumul par un fonctionnaire d'une pension de la fonction publique et d'une activité au sein de la fonction publique en tant que non titulaire ne conduisant pas à une pension de la fonction publique mais du régime général. Dans ce cas, le fonctionnaire est comptabilisé au titre du cumul inter-régime. Cependant, cette situation est rendue difficile par la règle qui veut qu'un poste permanent soit pourvu par un fonctionnaire.

²⁶ Par exemple, la baisse sensible du nombre des retraités actifs en 2010 et 2011 dans la fonction publique d'Etat est la conséquence d'une rationalisation des traitements ayant pour objet de n'effectuer un contrôle que pour les seules situations à enjeu. Le nombre des retraités-actifs fonctionnaires civils ou militaires de l'Etat est en effet établi à partir du nombre de situations de cumul ayant fait l'objet au titre de chacune des années concernées d'un contrôle en application de la législation du cumul des suspensions de retraite liées au mécanisme de plafonnement propre à ce régime (cf. annexe 9).

[135] Si l'on ajoute les limitations générales à l'emploi public, et notamment la règle du plafond d'emploi dans la fonction publique d'Etat, il semble logique que l'occurrence de ces deux situations soit limitée.

2.1.5. Pour 2010, la mission évaluée à environ 100 000 les retraités-actifs « inter-régime »

[136] Le cumul entre deux régimes n'est pas réglementé et ne fait pas l'objet d'une politique publique particulière. Les données restent de ce fait rares. Leur construction nécessite en outre de recourir à des croisements entre fichiers cotisants d'un régime et fichiers allocataires d'un autre régime, ce qui implique une autorisation de la CNIL. Deux études faites par les régimes ont malgré tout permis d'estimer, pour certaines professions, le cumul emploi retraite : un travail sur les retraités du régime général, ayant une activité affiliée au RSI, un rapprochement des fichiers au sein des deux régimes agricoles, de salariés et d'exploitants.

2.1.5.1. L'ouverture de la législation et la création du statut d'auto-entrepreneur ont conduit à une augmentation du nombre des retraités du régime général actifs comme indépendants

[137] Un travail d'appariement des fichiers RSI-CNAV, sur données individuelles relatives aux informations carrière et retraite, est effectué depuis 2008 en collaboration entre les deux régimes, avec l'accord de la CNIL pour les retraités actifs de 55 ans et plus. A ce jour, ce sont les données les plus précises qui existent sur une catégorie de cumul « inter-régime »²⁷.

Tableau 8 : Retraités-actifs pensionnés au régime général et cotisants au RSI entre 2008 et 2010

55 ans et plus	2008	2010	Evolution 2010/2008
Cotisants au RSI	360 845	490 288	+ 35,9 %
Actifs RSI retraités au RG	62 327	116 560	+ 87,0 %
Dont retraités-actifs non auto-entrepreneurs	62 327	80 866	+ 29,7 %
Dont retraités-actifs auto-entrepreneurs	-	35 694	

Source : RSI, Zoom n° 64, janvier 2012

[138] Ce rapprochement permet d'abord de montrer que le nombre d'actifs au RSI pensionnés au régime général a très fortement progressé ces dernières années, avec un quasi doublement des effectifs entre 2008 et 2011, où le nombre de retraités actifs est de 116 000.

[139] D'après le RSI, trois raisons expliqueraient cette progression :

- la diffusion de l'information sur le cumul emploi retraite a continué de modifier le comportement des assurés : « en 2008, 20 % des cotisants RSI remplissaient les conditions pour liquider leur pension au régime général au taux plein mais ne l'avaient pas fait. En 2010, ils ne sont plus que 6 % dans ce cas » ;
- les cotisants au RSI semblent « avoir une préférence pour le présent, en percevant conjointement des revenus d'activité et une pension. Il y a donc renoncement à une surcote, alternative qui aurait pu améliorer leur pension au régime général » ;

²⁷ La CNRACL, responsable de la gestion des pensions pour la fonction publique hospitalière et de celles des collectivités locales, envisage de mener des travaux comparables afin de croiser les fichiers de la caisse et ceux du régime général.

- enfin, la création du statut d'auto-entrepreneur²⁸ a également joué puisque, fin 2010, près de 36 000 retraités-actifs de cette catégorie exercent une activité indépendante avec ce statut, soit 31 % d'entre eux. Le RSI indique que ce résultat doit être nuancé « *par le fait qu'une partie non négligeable de ces auto-entrepreneurs déclare un chiffre d'affaires nul* »²⁹ (27 % des retraités-actifs avec le statut d'auto-entrepreneur ont déclaré un chiffre d'affaires nul au titre de l'année 2010).

[140] Cette étude permet de saisir une partie importante des personnes correspondant à la figure du salarié ou de l'ancien salarié, qui s'installe en indépendant après sa retraite au régime général.

[141] En revanche, il n'existe aucune donnée permettant de mesurer le nombre de fonctionnaires retraités, exerçant une activité au régime général ou au régime social des indépendants. C'est donc un facteur de sous-estimation du nombre de retraités-actifs en inter-régime. La seule estimation disponible est celle de la DREES, à partir de l'EIR 2008, qui estime que le nombre de fonctionnaires à la retraite de la génération 1942 qui ont ou ont eu, après la liquidation de leur retraite, une activité au régime général est de 9000.

2.1.5.2. La mesure des cumuls au sein des régimes agricoles illustre la porosité des deux régimes agricoles

[142] A la demande de la mission, la CCMSA a procédé à un croisement des fichiers des deux régimes agricoles, exploitants et salariés, pour identifier le cumul intra-régime et le cumul-inter-régime. La gestion par la MSA de deux régimes, l'un pour les salariés agricoles, l'autre pour les non-salariés agricoles a permis d'établir des données qui portent à la fois sur l'intra-régime (retraités salariés ayant une activité salariée et exploitants retraités poursuivant une activité d'exploitants) et sur les personnes retraitées au titre de l'un des deux régimes qui poursuivent une autre activité (inter-MSA).

Tableau 9 : Le nombre des retraités-actifs dans le secteur agricole

	2004		2008		2010	
	« Intra »	« Inter MSA »	« Intra »	« Inter MSA »	« Intra »	« Inter MSA »
Retraités Exploitants agricoles	53 058	16 787	41 556	17 521	32 200	15 880
Retraités Salariés agricoles	12 350	6 960	18 789	9 079	22 457	10 812
Total par type de cumul	65 408	23 747	60 345	26 600	54 657	26 692

Source : données CCMSA transmises à la demande de la mission

[143] Près de 17,4 % des retraités bénéficient simultanément d'un avantage vieillesse au titre des deux régimes agricoles, de salariés et non salariés. Cette particularité fait que les situations de cumul « intra » et « inter MSA » ne peuvent être additionnées en raison de ces doubles comptes. Ces données traduisent des passages fréquents au moment de la retraite d'un régime agricole à l'autre, et révèlent une certaine porosité entre les deux régimes, des salariés pouvant devenir exploitants et vice et versa.

²⁸ Le statut d'auto-entrepreneur entré en vigueur le 1^{er} janvier 2009, offre des formalités simplifiées pour l'immatriculation, le calcul et le paiement des cotisations. Il s'inscrit sous le régime fiscal de la micro-entreprise. Conçu pour une petite activité, le dispositif limite le chiffre d'affaires à un certain seuil : en 2011, 81 500 € pour une activité de fabrication d'un produit, de vente à consommer sur place et de prestations d'hébergement, et 32 600 € pour notamment les prestations de service.

²⁹ Référence des citations : RSI, Zoom n° 64, janvier 2012

[144] Toutefois, si ce travail de la CCMSA permet de mesurer l'ensemble des cumuls à l'intérieur du secteur agricole, avec un certain nombre de doublons qui conduisent à surestimer le nombre des retraités-actifs dans le secteur agricole, il ne donne qu'une vision incomplète du cumul inter-régime pour les affiliés aux régimes agricoles. En effet, il est probable que, compte tenu de la pluriactivité dans le secteur agricole, les pratiques demeurent après la retraite, rendant possible un cumul des pensions du secteur agricole avec un revenu tiré d'une activité relevant du régime général ou, à l'inverse, la perception d'une pension du régime général et une activité agricole.

[145] Au total, il existe donc des risques de doublons pour les deux formes de cumul inter-régime qui sont recensées (RSI/régime général et cumul entre les régimes agricoles), Mais il faut rappeler que les autres formes de cumul emploi retraite inter-régime ne sont pas prises en compte dans ce calcul, que ce soit pour les fonctionnaires actifs comme salariés ou indépendants, ou encore des retraités des régimes agricoles, en cumul emploi retraite dans le régime général ou comme indépendant. En conséquence, la mission a retenu un chiffre approximatif de 100 000 personnes en situation de cumul inter-régime.

2.2. *Les retraités-actifs sont majoritairement des hommes, âgés de 60 à 70 ans et ont un niveau de pension supérieur aux autres retraités*

[146] Les données générales relatives au cumul emploi retraite, qu'il s'agisse des données générales de la DREES et de l'INSEE comme celles des régimes sont convergentes sur les caractéristiques des retraités-actifs, et permettent d'en définir le profil général en termes de genre, d'âge et de niveau de vie.

2.2.1. **Les retraités-actifs sont plus souvent des hommes mais la part des femmes augmente, notamment dans le régime général**

2.2.1.1. Des retraités actifs majoritairement masculins, tous cumuls confondus

[147] Une première donnée sur la répartition par genre de l'usage du cumul emploi retraite résulte des travaux faits par la DREES à la demande de la mission sur la génération 1942, âgée de 70 ans en 2012. Ces travaux ont l'intérêt de prendre en compte aussi bien les cumuls « inter-régimes » que les cumuls « intra-régimes » mais ils ne rendent pas compte des tendances récentes. Il montre que, quel que soit le régime d'affiliation de l'activité, la part des hommes est plus importante que celle des femmes. Toutes professions confondues, la part des hommes parmi les retraités-actifs est également plus élevée que celle des hommes parmi les retraités inactifs.

Tableau 10 : Répartition des retraités-actifs nés en 1942 selon le genre

	Retraités -actifs selon le régime dont relève l'activité professionnelle du cumul				Retraités n'ayant pas d'activité	Retraités de droit direct ayant liquidé un droit avant 2008
	Régime général	Fonctions publiques (1)	Indépendants (2)	Ensemble des retraités actifs		
Effectifs	41 500	1 800	3 200	46 500	480 400	526 900
Proportion d'hommes	60,2 %	65,0 %	74,2 %	61,4 %	50,9 %	51,8 %

Source : DREES, EIR 2008

Champ • Retraités de droit direct d'un régime de base, nés en 1942, ayant liquidé leur pension de retraite en 2007 ou avant

(1) Fonction publique : service des retraites de l'État (SRE) pour les fonctionnaires civils et militaires, CNRACL.

(2) Indépendants : RSI et professions libérales.

[148] Sur la base de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux, l'INSEE a effectué une analyse rétrospective, montrant que la part des femmes était minoritaire mais était en progression entre les années 2004 et 2009.

Tableau 11 : Le genre des retraités-actifs de plus de 60 ans, en effectifs et en pourcentage

	2000		2004		2009	
Hommes	69 000	60,5 %	109 000	60,9 %	197 000	57,6 %
Femmes	45 000	39,5 %	70 000	39,1 %	145 000	42,4 %
TOTAL	114 000	100,0 %	179 000	100,0 %	342 000	100,0 %

Source : INSEE, enquête revenus fiscaux et sociaux, détail du champ et des personnes concernés en source du tableau 2 (la mission a ici effectué un calcul qui exclue les personnes de moins de 60 ans, considérant qu'une part plus importante des cumuls recensés concernaient des invalides et des rentes viagères dans cette catégorie d'âge)

2.2.1.2. Des femmes retraitées actives toujours minoritaires dans le régime général mais progressivement de plus en plus nombreuses

[149] Les données du régime général confirment cette approche générale. L'écart entre la part des hommes retraités-actifs et celle des femmes retraitées-actives a ainsi tendance à se réduire, même s'il reste une différence par rapport à la répartition générale hommes/femmes parmi l'ensemble des retraités du régime général : la proportion des femmes dans les retraités-actifs passe de 41,5 % de l'effectif en 2007 à 44,8 % en 2010, à comparer à une répartition équivalente des hommes et des femmes dans le régime général.

Tableau 12 : Le nombre des retraités-actifs par genre au régime général entre 2006 et 2010

		2006	2007	2008	2009	2010
Hommes	Effectif	80 199	100311	121 186	140 500	154 840
	Taux de croissance annuel		25,1 %	20,8 %	15,9 %	10,2 %
Femmes	Effectif	56 859	70 202	85 701	104 967	125 447
	Taux de croissance annuel		23,5 %	22,1 %	22,5 %	19,5 %

Source : calculs mission d'après les données de l'étude n° 2011 – 091 du 13 septembre 2011 de la CNAV. En raison de remontées tardives de l'information les effectifs de retraités-actifs de 2007 sont sous-estimés.

2.2.1.3. Une situation par genre contrastée au régime social des indépendants

[150] Dans le cas du régime social des indépendants, on constate également une prédominance des hommes parmi les retraités-actifs, mais différente pour les artisans et les commerçants au regard de la répartition par genre de l'ensemble des retraités :

- dans le régime artisanal, au 31 décembre 2010, 83 % des retraités-actifs sont des hommes ; cette proportion est conforme à la répartition entre hommes et femmes parmi l'ensemble des retraités artisans ;
- dans le régime commercial, 66 % des retraités-actifs sont des hommes, soit une proportion supérieure à la part des hommes dans le régime qui s'élève à 55 %.

2.2.2. Les retraités actifs, très majoritairement âgés de 60 à 70 ans, ne liquident pas forcément leur retraite plus précocement que les autres retraités

2.2.2.1. Des retraités-actifs majoritairement âgés de 60 à 70 ans, avec une exception pour les exploitants agricoles, plus âgés

[151] Les retraités-actifs, hommes comme femmes, sont le plus souvent âgés de 60 à 69 ans. Cette tranche d'âge correspond donc souvent à celle qui suit la liquidation de la retraite. Font cependant exception :

- les femmes commerçantes retraitées-actives, dont 25 % sont âgées de 70 ans ou plus ;
- les exploitants agricoles, en raison des spécificités de ce régime (« parcelle de subsistance »).

Tableau 13 : La répartition par âge des retraités-actifs à l'intérieur de différents régimes en 2010

	< 60 ans	60 à 64 ans	65 à 69 ans	70 à 74 ans	> 75 ans
Régime général hommes	5 %	50 %	29 %	10 %	5 %
Régime général femmes	1 %	51 %	32 %	11 %	5 %
Salariés agricoles	6 %	48 %	27 %	13 %	6 %
Artisans hommes	9 %	66 %	21 %	4 %	2 %
Artisans femmes	3 %	55 %	30 %	8 %	5 %
Commerçants hommes	4 %	56 %	30 %	8 %	2 %
Commerçants femmes	1 %	39 %	35 %	14 %	11 %
Exploitants agricoles	1 %	17 %	17 %	21 %	44 %

Source : Synthèse de la mission à partir des données des différentes caisses

2.2.2.2. Des retraités-actifs qui ne liquident pas forcément leur retraite plus précocement que les autres retraités

[152] Pour le régime général, s'agissant des retraités-actifs ayant liquidé leur pension entre 2004 et 2006, l'âge moyen de liquidation est, au total, inférieur de 0,5 ans à celui de l'ensemble des retraités (60,2 ans contre 60,7 ans pour les hommes et 61,4 ans contre 61,9 ans pour les femmes).³⁰ En revanche, la durée d'assurance moyenne en trimestres est supérieure à celles des autres retraités : 167 trimestres pour les retraités-actifs masculins contre 156 pour l'ensemble des retraités, 160 trimestres pour les femmes retraitées ayant repris une activité, contre 141 trimestres en moyenne pour les autres. Pour les retraités-actifs qui recourent pour la première fois en 2009 ou 2010 au cumul emploi retraite, l'âge moyen de liquidation est supérieur à celui des retraités-actifs ayant liquidé leur pension entre 2004 et 2006 : il est en moyenne de 60,8 ans pour les hommes ayant liquidé leur retraite en 2009 et ayant poursuivi une activité, contre 60,2 ans sur les années 2004 et 2006.

[153] A l'inverse, au régime social des indépendants, l'âge de liquidation de la retraite est plus tardif pour les retraités-actifs que pour l'ensemble des retraités.

Tableau 14 : comparaison entre l'âge des retraités-actifs du RSI au moment de la liquidation et celui de l'ensemble des liquidants dans ce régime selon la date d'effet de la pension

Année n	Age des retraités actifs présents au RSI à la fin 2010 ayant liquidé leur retraite l'année n		Age de l'ensemble des retraités ayant liquidé leur retraite l'année n	
	Artisans	Commerçants	Artisans	Commerçants
2004	61,8	63,8	60,5	
2005	62,0	64,0	60,5	
2006	61,1	63,4	60,4	61,8
2007	60,5	62,4	60,3	61,5
2008	60,5	62,4	60,4	61,6
2009	61,9	63,5	61,3	62,2
2010	61,7	63,2	61,2	62,2
total	61,4	63,2		

Source : RSI pour la mission

[154] Pour les retraités du RSI, il existe une rupture dans les âges moyens de liquidation entre l'année de liquidation 2008 et 2009, en raison du durcissement des conditions d'accès à la retraite anticipée. Hors retraites anticipées, l'âge moyen à la liquidation est resté relativement stable entre 2008 et 2009, pour l'ensemble des retraités mais également pour les retraités-actifs. L'âge de liquidation des retraités-actifs reste supérieur à celui de l'ensemble des retraités d'environ un an.

³⁰ CNAV, cadrage n°12, septembre 2010

Tableau 15 : Age des retraités-actifs au RSI lors de la liquidation, hors retraites anticipées

Année n	Artisans	Commerçants
2004	62,9	64,5
2005	63,2	64,8
2006	62,4	64,1
2007	61,9	63,2
2008	62,1	63,4
2009	62,2	63,7
2010	62,1	63,5

Source : RSI pour la mission

2.2.3. Les retraités-actifs ont un niveau de retraite et un niveau de vie plus élevé que celui des autres retraités

2.2.3.1. Le niveau des pensions des retraités actifs, tous cumuls confondus

[155] Les données de l'échantillon inter-régimes de la DREES permettent d'avoir une approche générale du niveau relatif des pensions des retraités-actifs et des pensionnés qui n'exercent aucune activité, que ce soit en cumul inter-régime ou en cumul intra-régime.

Tableau 16 : Répartition des retraités-actifs nés en 1942 selon le niveau de pension mensuel en €

	Retraités-actifs selon le régime dont relève l'activité professionnelle du cumul				Retraités-inactifs	Retraités de droit direct ayant liquidé un droit avant 2008
	Régime général	Fonctions publiques (1)	Indépendants (2)	Ensemble des retraités-actifs		
Effectifs	41 500	1 800	3 200	46 500	480 400	526 900
Pension moyenne	1 559	2 235	1 738	1 597	1 258	1 288
Pension médiane	1 344	1 999	1 399	1 375	1 101	1 131
Pension moyenne premier quartile	897	1 543	968	912	564	596
Pension moyenne quatrième quartile	1 910	2 906	1 972	1 955	1 743	1 762

Source : DREES, EIR 2008,

Champ : Retraités de droit direct d'un régime de base, nés en 1942, ayant liquidé leur pension de retraite en 2007 ou avant.

(1) Fonction publique : service des retraites de l'État (SRE) pour les fonctionnaires civils et militaires, CNRACL.

(2) Indépendants : RSI et professions libérales.

La pension moyenne est donc calculée comme un avantage principal de droit direct ; elle exclut donc les droits dérivés, notamment les pensions de réversion. Elle concerne les régimes de base seulement.

Lecture de la quatrième ligne : La pension moyenne au régime général pour les 25 % de retraités-actifs ayant les pensions les plus faibles est de 897 € contre 564 € en moyenne pour les 25 % de retraités-inactifs.

[156] Par ailleurs, on constate que l'écart est particulièrement important au bas de l'échelle des pensions : la pension moyenne est de 897 € dans le dernier quartile pour les retraités-actifs, alors qu'il est de 564 € pour l'ensemble des retraités, hors retraités-actifs, soit une pension plus élevée de 60 %. L'écart est beaucoup plus faible pour le dernier quartile.

[157] Les données du régime général confirment ce constat établi pour l'ensemble des retraités-actifs en 2008. La pension moyenne des retraités-actifs est supérieure de 30 % à la pension moyenne des nouveaux prestataires de 2009, pour les hommes comme les femmes³¹.

2.2.3.2. Le niveau de vie

[158] Un écart également important se retrouve dans les données que l'INSEE a transmises à la mission. Elles concernent les niveaux de vie et intègrent donc l'ensemble des revenus, y compris les revenus patrimoniaux. Près de 38 % des retraités actifs se situent dans le quatrième quartile de l'échelle du niveau de vie, alors qu'un quart de l'ensemble des retraités, hors retraités-actifs, sont dans cette situation.

Tableau 17 : Pensionnés-actifs et ensemble des pensionnés au sens de l'INSEE selon la position dans la distribution des niveaux de vie, en effectifs et en % en 2009

Position dans l'échelle des niveaux de vie	Pensionnés-actifs		Ensemble des pensionnés, hors pensionnés-actifs	
	Effectifs	%	Effectifs	%
1er quartile	119 000	13,1 %	3 057 000	22,9 %
2ème quartile	211 000	23,3 %	3 662 000	27,5 %
3ème quartile	233 000	25,7 %	3 234 000	24,2 %
4ème quartile	342 000	37,9 %	3 381 000	25,4 %
Ensemble	906 000	100,0 %	13 334 000	100,0 %

Source : Calcul mission sur les données INSEE, enquête revenus fiscaux et sociaux, cf. champ population et sources détaillées dans le tableau 2 du rapport

Lecture du tableau : 119 000 retraités-actifs, soit 13,1 %, se situent dans le premier quartile de l'échelle des niveaux de vie. 3 057 000 retraités, hors retraités actifs, soit 22,9 % se situent dans le premier quartile de l'échelle des niveaux de vie.

Le premier quartile correspond aux personnes ayant un niveau de vie inférieur à 14 100 euros.

- le deuxième quartile correspond aux personnes ayant un niveau de vie compris entre 14 100 euros et 19 080 euros

- le troisième quartile correspond aux personnes ayant un niveau de vie compris entre 19 080 euros et 25 930 euros

- le quatrième quartile correspond aux personnes ayant un niveau de vie supérieur à 25 930 euros.

[159] Ces données sont cependant à prendre avec précaution puisqu'elles incluent les personnes touchant une pension d'invalidité ou une pension à titre gratuit, et de ce fait, 550 000 personnes de moins de 60 ans.

³¹ Note CNAV du 20 avril 2012, étude 2012-034.

2.3. *Le cumul emploi retraite renvoie à des usages variés dans les différentes professions*

2.3.1. **Une part importante du cumul emploi retraite dans le régime général s'interprète comme un aménagement de fin de carrière**

[160] Les données statistiques des retraités actifs dans le régime général, qui rassemblent plus de 70 % des cumuls emploi retraite intra-régime, tendent à montrer que le cumul emploi retraite est majoritairement utilisé comme un aménagement de la fin de carrière, plutôt que comme la poursuite d'une activité identique ou la reprise d'une activité aussi prenante que celle exercée précédemment à la liquidation de la retraite :

- la part des cumuls immédiats reste toujours supérieure aux cumuls qui s'effectuent avec un délai après la liquidation de la retraite, y compris avec un recul temporel important ; cela semble logique étant donné que la grande majorité des retraités-actifs sont en emploi au moment de la liquidation de leur retraite ;
- les salaires tirés de l'activité exercés après la retraite sont d'un niveau faible, parfois même très faible, et en toute hypothèse inférieurs à ceux perçus avant la liquidation de la retraite ;
- ceci correspond au fait que l'activité est souvent exercée à temps partiel ;
- la part des cumuls de courte durée est significative même si près de 30 % des femmes et un quart des hommes exercent également une activité dans le cadre du cumul emploi retraite au moins cinq ans.

2.3.1.1. Une reprise d'activité immédiate après la liquidation de la retraite plus importante que la reprise différée, pour des retraités actifs en emploi au moment de la liquidation de leur retraite

[161] Pour le régime général, selon la CNAV³², le taux de recours immédiat au cumul, défini comme la part des retraités ayant un salaire l'année n parmi les nouveaux pensionnés de l'année n-1, a augmenté de manière constante parmi les nouveaux prestataires de 2004 à 2008³³, et atteint 5,9 % en 2008. Corrélativement, la part de cumuls non immédiats parmi l'ensemble des retraités-actifs a diminué, pour atteindre 20 % en 2008.

[162] Même si mécaniquement, la proportion de retraités-actifs qui n'entament ou ne poursuivent pas immédiatement après la retraite une activité augmente au cours du temps pour une génération donnée, la part des cumuls immédiats reste toujours supérieure à celle des cumuls dont le démarrage se fait après un délai après la liquidation.

Tableau 18 : Part des cumuls « non immédiats » parmi les retraités-actifs du régime général, par année de liquidation (vu à fin 2010)

<i>Année de liquidation</i>	2004	2005	2006	2007	2008
% de retraités actifs parmi les nouveaux prestataires	7,4%	7,6%	7,7%	7,9%	7,4%
% de cumuls immédiats parmi les nouveaux prestataires	4,0%	4,3%	4,9%	5,7%	5,9%
% de cumuls non immédiats parmi les nouveaux prestataires	3,4%	3,3%	2,8%	2,2%	1,5%
Part des cumuls non immédiats au sein des cumuls	46%	43%	36%	28%	20%

Source : *Mission, d'après données de l'étude CNAV n°2011-091*

2.3.1.2. Dans le régime général, une diminution des salaires après la liquidation de la retraite combinée à une dispersion considérable des revenus des retraités-actifs

[163] Dans le régime général, le plus significatif en nombre puisqu'il rassemble plus de 300 000 retraités-actifs, la direction des statistiques de la CNAV dispose d'éléments sur les salaires perçus avant et après le cumul emploi retraite.

³² Etude de la CNAV n°2011-091 du 13 septembre 2011. Cf. annexe 7 sur le régime général.

³³ Il s'agit ici de cumuls plafonnés, dans le cadre de la réglementation applicable depuis 2004.

Tableau 19 : Evolution du salaire perçu avant et après cumul

	Hommes	Femmes	Ensemble
Premier salaire annuel après la liquidation (en euros 2010)	6 723	5 769	6 288
Dernier salaire annuel avant la liquidation (en euros 2010)	19 717	14 729	17 443
Nouveau salaire comparé à l'ancien (en %)	32,3 %	39,1 %	36,0 %

Source : CNAV, septembre 2011, étude n°2011-091, p. 14

- [164] L'activité exercée pendant la retraite demeure ainsi limitée en termes de revenus. Les salaires annuels perçus par l'ensemble des retraités-actifs en 2010 (et non les seuls premiers salaires annuels après la liquidation comme dans le tableau 19 ci-dessus) sont en moyenne de 6.200 € pour les hommes et de 5.010 € pour les femmes. La médiane se situe respectivement à 3.010 € et 2.570 € sur l'année.
- [165] Toutefois, ces moyennes ou médianes n'ont guère de sens tant la dispersion des salaires perçus par les actifs est importante.

Tableau 20 : Distribution des salaires annuels perçus en 2010 par les retraités-actifs selon leur sexe

	Moyenne	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9
hommes	6 203	205	536	1 074	1 898	3 010	4 682	7 027	10 296	16 800
femmes	5 008	240	591	1 080	1 713	2 569	3 716	5 398	8 009	13 224

Source : CNAV, étude n° 2012-034, avril 2012

Lecture : dans le premier décile (10 % des retraités actifs les moins payés pour leur activité), le salaire moyen annuel perçu est de 205 € pour les hommes et 240 € pour les femmes.

- [166] L'ampleur de la dispersion salariale constatée ne peut en rien être rapprochée de celle des salariés actifs du régime général qui ne sont pas retraités. Elle pourrait alors plus s'interpréter en termes de profils types des retraités-actifs salariés qu'en termes d'inégalités salariales. La construction d'une telle typologie supposerait de disposer de données beaucoup plus fines que les revenus, notamment sur la durée du travail et sur le type d'activité effectuées. Tout au plus peut-on avancer, sur la base de ce tableau, que 20 % des retraités-actifs ont un salaire mensuel inférieur à 50 €, ce qui fait réfléchir à la nature du cumul emploi retraite exercé par ces personnes.
- [167] Par ailleurs, les disparités hommes-femmes rejoignent en partie seulement les disparités salariales qui s'observent pour l'ensemble de la hiérarchie salariale, contrairement aux retraités-actifs. Sur les deux premiers déciles, les femmes perçoivent des salaires supérieurs à celui des hommes, avec un montant en valeur absolue qui n'apparaît guère significatif. Au-delà du quatrième décile, les salaires des hommes sont systématiquement supérieurs, avec un écart qui s'accroît avec les déciles.

2.3.1.3. Une progression du temps partiel pour les retraités actifs du régime général

- [168] Pour les retraités-actifs ayant liquidé leur retraite entre 2004 et 2007, la CNAV a montré que l'activité reprise était exercée le plus souvent à temps partiel : « environ un retraité sur deux a repris une activité à temps partiel, alors qu'ils étaient 75 % à déclarer une activité à temps complet avant leur départ en retraite »³⁴. Une enquête réalisée par la CNAV auprès d'un échantillon de retraités confirme la réduction du temps de travail pour ceux qui ont repris une activité.

³⁴ CNAV, cadrage n°12, septembre 2010, p.5

2.3.1.4. Des cumuls de moins de deux ans pour près de 50 % des retraités-actifs du régime général

[169] La mesure de la durée finale du cumul nécessite un certain recul temporel permettant de prendre en compte les cumuls les plus longs. La mission a repris les données disponibles pour la génération ayant liquidé sa retraite au plus tôt, à savoir les retraités-actifs ayant liquidé leur retraite en 2004

[170] Les données de la CNAV sont ainsi calculées pour les retraités-actifs ayant liquidé leur retraite à partir de 2004.

Tableau 21 : Durée du cumul pour les retraités-actifs ayant liquidé leur pension en 2004

	Une année	Deux années	Trois années	Quatre années	Cinq années	Six années au moins
Homme	30,0 %	18,1 %	13,4 %	11,0 %	9,8 %	17,7 %
Femme	26,1 %	18,3 %	13,4 %	11,3 %	9,8 %	21,1 %

Source : CNAV, étude n° 2001-091, septembre 2011

[171] Plusieurs constats ressortent de ce tableau :

- la part des cumuls courts est importante, puisque près de la moitié des retraités-actifs cumulent pendant une durée de deux ans ou moins ;
- à l'opposé, il existe une partie significative des retraités-actifs qui effectuent un cumul pendant une durée de plus de quatre ans, plus d'un quart parmi les hommes et 30 % chez les femmes ;
- de façon générale les femmes ont tendance à cumuler emploi et retraite pendant des durées plus longues que les hommes.

[172] Les constats faits par la CNAV pour la génération 2004 tendent à se confirmer pour les générations suivantes. Ainsi, quelle que soit l'année de liquidation retenue³⁵, la part des retraités-actifs sur une seule année avoisine en moyenne 30 % pour les hommes et 26 % pour les femmes.

2.3.1.5. Des retraités-actifs plus souvent en emploi au moment de la liquidation de leur retraite que les autres retraités

[173] Le fait que les assurés soient encore en activité avant leur retraite favorise la situation de reprise. Au régime général, pour les liquidants de 2004 à 2006, parmi les retraités-actifs, 80 % des hommes et 74 % des femmes étaient en emploi l'année précédant la liquidation contre respectivement 51 % et 35 % pour l'ensemble des retraités.

³⁵ Retraités-actifs ayant liquidé leur retraite l'année 2004, 2005, 2006, 2007 ou 2008.

2.3.2. Le cumul intra-régime au RSI répond souvent à une volonté de travailler autrement

2.3.2.1. La part des reprises immédiates d'activité majoritaires

[174] Au RSI³⁶, la part des reprises immédiates d'activité est également majoritaire même si une évolution significative a été observée en 2009 et 2010. Ainsi, la part des reprises d'activité (entendue au sens de reprise d'activité à une date postérieure à celle de la liquidation au RSI)³⁷ a été de 12 % pour les cumuls débutés entre 2004 et 2008 (cumuls plafonnés) mais de 29 % pour les cumuls débutés en 2009 et 2010 (cumuls plafonnés ou intégraux). Selon le RSI, « *La mise en place du cumul libéralisé avec la suppression des limites de revenus a facilité la reprise d'une activité pour les assurés déjà retraités mais la création du statut d'auto-entrepreneur a aussi eu un impact.* ». Les changements réglementaires introduits à compter du 1^{er} janvier 2009 (cumul intégral et statut d'auto-entrepreneur) ont permis une proportion importante de reprises d'activité. Mais ces changements règlementaires ont pu concerner simultanément plusieurs générations de pensionnés, et on peut anticiper que cette proportion de reprises d'activité diminue à l'avenir.

2.3.2.2. Les motivations des indépendants : pas seulement travailler comme avant

[175] Pour les indépendants cotisant au RSI, une enquête a été conduite sur la création d'activité par les plus de 60 ans, dont 91 % des répondants sont des retraités-actifs³⁸. Celle-ci montre que les motivations des personnes qui reprennent une activité après la retraite apparaissent finalement assez spécifiques et ne peuvent se résumer à une volonté d'accroître ses revenus. En effet, les principales motivations citées étaient les suivantes :

- 56 % des retraités-actifs interrogés déclarent « à la retraite, il fallait une occupation » ;
- 42 % d'entre eux indiquent que la création d'une activité répondait à leur « souhait de mettre ses compétences au service des autres / de la société » ;
- 33 % évoquent « l'envie d'augmenter ses revenus » et 31 % « le besoin d'augmenter ses revenus » ;
- 24 % parlent quant à eux du « goût d'entreprendre ».

[176] Ces données déclaratives illustrent que pour les retraités-actifs interrogés dans cette enquête, ayant investi dans une activité d'indépendant, les motivations non monétaires semblent ainsi l'emporter sur les motivations économiques.

[177] Par ailleurs, l'enquête montre que les cotisants au RSI ayant créé une activité après 60 ans en 2009 ou 2010 ont opté à 75 % pour le statut d'auto-entrepreneur. D'après l'étude, 77 % des créateurs ayant opté pour ce statut affirment qu'ils n'auraient pas créé cette activité sans ce dispositif.

2.3.3. Pour le cumul inter-régime des pensionnés du régime général ayant une activité indépendante, la poursuite d'une activité identique apparaît majoritaire

[178] Le régime social des indépendants a conduit, à la demande de la mission, une analyse comparative des salaires reçus avant et après la liquidation de la retraite³⁹.

³⁶ Cf. annexe 10 sur le RSI.

³⁷ La définition de la « reprise d'activité » est ici différente de celle du régime général. Un assuré du RSI « reprend » une activité si sa date de début d'activité au RSI est postérieure à la date d'effet de sa pension du régime de base RSI, alors qu'au régime général, toute poursuite d'activité, immédiate ou non après la liquidation, est appelée « reprise d'activité ».

³⁸ Zoom sur n° 57, juillet 2011, la création d'activité par les seniors, une enquête en partenariat avec un laboratoire universitaire : VetAgro Sup

³⁹ RSI, Données complémentaires sur le cumul emploi retraite au RSI suite à la rencontre avec la mission de l'IGAS de février 2012

- [179] Cette analyse, qui porte sur le cumul inter-régime pensionnés au régime général – actifs indépendants, montre que le revenu d'activité de ces retraités-actifs, proches de ceux perçus avant la liquidation et même supérieurs pour les professions libérales, sont nettement plus élevés que ceux des retraités-actifs intra-régime du régime général, quelle que soit la catégorie d'indépendants concernée.

Tableau 22 : Revenu moyen RSI d'activité en 2007 et revenus perçus par ces personnes devenus retraités actifs en 2008 et 2009

Catégorie d'indépendant	Effectif	Exerce 2007	Exercice 2008	Exercice 2009
Artisan	2 260	20 256 €	17 916 €	18 184 €
Commerçant	4 333	16 968 €	14 343 €	14 964 €
Profession libérale	2 675	32 811 €	34 934 €	31 311 €

Source : RSI

Champ : les nouveaux retraités 2007 qui étaient indépendants au moment de la liquidation du RG et qui poursuivent leur activité au RSI tout en percevant une retraite au RG, soit 6 742 assurés

Lecture : Le revenu 2007 peut être considéré comme le revenu de référence, soit le revenu avant le début du cumul. Les revenus 2008 et 2009 correspondent à des revenus dégagés de l'activité indépendante alors que ces assurés perçoivent déjà une pension de retraite du RG

- [180] Sans que la mission ne dispose d'assez d'éléments pour interpréter ce résultat, il est probable que celui-ci reflète un usage du cumul emploi retraite différent de celui qui s'exerce au sein du régime général. Le cumul emploi retraite s'apparenterait à une poursuite de leur activité comme indépendant par ces retraités du régime général.

3. L'IMPACT FINANCIER DU CUMUL EMPLOI RETRAITE EST POSITIF POUR LES REGIMES DE RETRAITE, MEME S'IL PESE SUR LA TRESORERIE A COURT TERME

[181] Au vu de l'importance de la question de l'impact financier du cumul emploi retraite pour les régimes, la mission a souhaité éclairer ce sujet. Plusieurs travaux récents ont en effet soulevé cette question, en particulier :

- la Cour des comptes, dans le chapitre XIV du rapport sur la sécurité sociale de 2010 consacré au dispositif de « décotes et surcotes dans les pensions de retraite », s'inquiétait de l'incidence financière des différents dispositifs du libre choix du départ en retraite, dont le cumul emploi retraite ;
- le Conseil d'orientation des retraites lors de la séance du 26 janvier 2011 consacrée à la « prolongation d'activité, liberté de choix et neutralité actuarielle : décote, surcote et cumul emploi retraite », a débattu de documents établis par le secrétariat général du COR qui portaient en particulier sur la comparaison du cumul emploi retraite et de la surcote et leur incidence financière pour les régimes de retraite.

[182] La Cour des comptes et le Conseil d'orientation des retraites ont tous deux comparé les coûts ou gains intertemporels pour un régime de retraite de base (Cour des comptes) ou pour le régime général (COR). Toutefois, les situations de référence diffèrent : dans un cas (Cour des comptes) l'assuré souhaite de toute façon poursuivre son activité, dans l'autre (COR) les possibilités de surcote ou de cumul incitent l'assuré à prolonger son activité professionnelle. Par ailleurs, les chiffrages du COR correspondent à un cumul intra-régime dans un régime déterminé (régime général), tandis que ceux de la Cour des comptes comprennent des résultats pour un régime de base lorsque le cumul s'effectue intra-régime ou inter-régime.

[183] La mission n'a pas souhaité mener ses chiffrages en fonction de situations de référence pouvant prêter à discussion. Elle s'est attachée à présenter l'ensemble des cas de figure possibles dans le cadre de la réglementation actuellement existante, et à mettre en lumière les paramètres qui déterminent le gain ou le coût intertemporel pour les régimes de retraite.

3.1. La possibilité de cumuler est-elle incitative à la prolongation de l'activité professionnelle ?

[184] Pour analyser l'impact financier pour les régimes de retraite de la possibilité de cumuler activité et perception d'une pension, il est nécessaire de distinguer deux cas de figure :

- la possibilité de cumuler emploi et retraite incite l'assuré à prolonger son activité professionnelle : sans cette possibilité de cumul emploi retraite, la personne aurait cessé toute activité ;
- le cumul emploi retraite n'a aucun effet incitatif à la prolongation d'activité professionnelle : la personne aurait en tout état de cause continué à travailler, mais elle bénéficie en plus de son revenu d'activité d'une pension. Ce cas est parfois appelé « effet d'aubaine » en considération du fait que l'assuré bénéficie de la possibilité de cumuler ouverte par la réglementation, sans modification de son comportement.

[185] Il est très délicat de chiffrer au sein de la population la proportion de personnes incitées à prolonger leur activité professionnelle du fait de l'existence du cumul emploi retraite. Les comportements de départ à la retraite ne sont pas motivés uniquement par des raisons financières, d'autres considérations interviennent comme l'état de santé ou les conditions de travail. Seuls des travaux économétriques permettraient de mieux cerner l'effet incitatif du cumul à la poursuite de l'activité. De plus, si l'on souhaite mener des analyses rétrospectives, l'effet incitatif du cumul sur la prolongation d'activité professionnelle est là encore très difficile à estimer, en raison à la fois des changements réglementaires successifs et de l'insuffisance de recul.

[186] En conséquence de la difficulté à faire la part au sein de la population des retraités-actifs entre ceux pour lesquels les possibilités de cumul les ont conduit, pour cette seule raison, à prolonger leur activité professionnelle et les autres, la mission a choisi d'étudier, pour évaluer l'impact financier pour le régime de retraite, les deux situations extrêmes suivantes : un cumul totalement incitatif à la prolongation de l'activité (partie 3.2 *infra*) et un cumul sans aucun effet incitatif à la poursuite du travail au-delà du taux plein (parties 3.3 , 3.4 et 3.5 *infra*).

[187] Les éléments qui suivent sur l'impact financier sont basés sur une analyse individuelle. La mission n'a pas fait d'hypothèses macroéconomiques sur de possibles effets de substitution entre actifs. Autrement dit, elle n'a pas considéré que le retraité-actif remplaçait un actif non retraité sur le marché du travail.

3.2. Si le cumul incite à la prolongation de l'activité professionnelle, il a un impact financier positif pour le régime

[188] On s'intéresse ici à un individu qui, sans l'existence de la possibilité de cumul, aurait cessé de travailler.

[189] Dans ce cas où la possibilité de cumuler a un effet incitatif à la prolongation de l'activité professionnelle, l'impact financier est favorable pour les régimes de retraite :

- quand le cumul est intra-régime, l'impact est un gain pour le régime de retraite : il verse la même séquence de pensions mais encaisse des cotisations sur les revenus d'activité, cotisations qui n'auraient pas été perçues sans l'incitation constituée par la possibilité de cumuler ;
- quand le cumul est inter-régime, il n'y a pas d'impact du cumul pour le régime qui verse la pension : la situation est inchangée pour ce régime qui continue à verser les pensions comme il l'aurait fait sans reprise d'activité du pensionné. Pour le nouveau régime d'affiliation, l'effet incitatif du cumul conduit à ce que ce régime ait un nouveau cotisant ; et les cotisations versées donneront droit au versement d'une pension par ce régime, éventuellement majorée par une surcote selon la durée d'assurance tous régimes de l'individu.

3.3. Si le cumul est utilisé par des personnes qui auraient continué à travailler, il reste favorable à l'équilibre du régime à long terme

[190] On étudie ici un individu qui, de toute façon, aurait continué à travailler (cumul intra-régime). Son choix est alors circonscrit à l'alternative ouverte par la réglementation lorsqu'il bénéficie du taux plein :

- soit recourir au cumul emploi retraite ;
- soit choisir de ne pas cumuler mais d'obtenir ultérieurement une pension majorée du montant de la surcote.

[191] Pour mesurer l'impact pour le régime, on compare donc le cumul emploi retraite à la surcote :

- dans le cas de la surcote, le régime encaisse des cotisations et versera plus tard une pension majorée ;
- dans le cas du cumul emploi retraite, le régime décaisse immédiatement des flux de pensions mais encaisse des cotisations, qui n'ouvrent pas de nouveaux droits, pendant la période d'activité, et ne verse donc pas ultérieurement de surcote.

[192] Dans les deux cas, le régime encaisse pendant la période d'activité le même montant de cotisations.

[193] L'impact global intertemporel⁴⁰ pour le régime lorsque l'individu choisit le cumul, et non la surcote, est alors le suivant :

- une dépense supplémentaire immédiate : le régime décaisse pendant la période de cumul le montant des pensions ;
- une moindre dépense ultérieure : à la différence de la surcote, le régime ne dépensera pas la surcote à l'issue de la période d'activité.

3.3.1. Dans le cadre théorique d'une surcote actuariellement neutre, le cumul emploi retraite constitue un gain pour le régime⁴¹

[194] Pour pouvoir apprécier l'impact financier global du cumul pour le régime, constitué à la fois de dépenses supplémentaires et de recettes résultant du non versement d'une surcote, on peut recourir à la théorie de la surcote actuariellement neutre.

[195] La surcote fixée dans un régime de retraite est dite « actuariellement neutre⁴² » lorsque le surcroît de cotisations encaissées sur les revenus d'activité et le non versement de la pension pendant cette période d'activité permet de majorer la pension d'un montant égal à la surcote qui, en termes actualisés, n'a pas d'incidence sur l'équilibre financier du régime de retraite.

[196] En comparant avec l'impact du cumul emploi retraite, il apparaît que, sous cette hypothèse de neutralité actuarielle de la surcote, l'équilibre du régime est amélioré, d'un montant égal aux cotisations encaissées pendant la période de cumul.

[197] Le schéma ci-dessous détaille ce résultat :

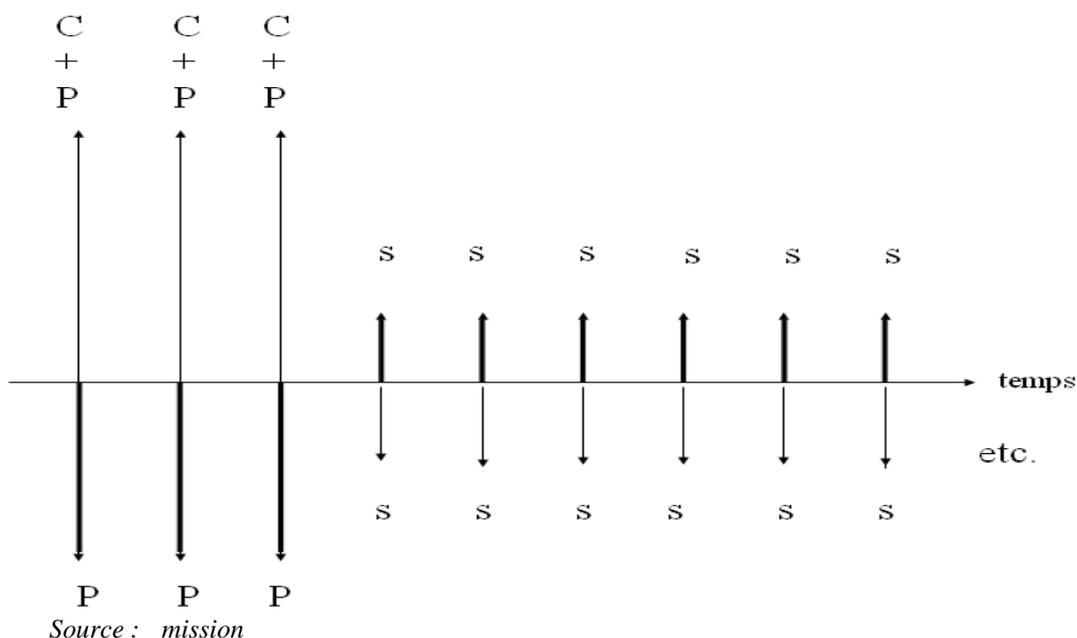
- les flèches vers le haut indique une recette pour le régime, les flèches vers le bas indique une dépense ;
- les flèches en traits fins représentent les flux de la surcote pour le régime ; dans le schéma figurent trois flux initiaux de recettes correspondant au montant des pensions (P) non versées à l'assuré auquel s'ajoute le montant des cotisations encaissées (C), puis les flux de dépenses correspondant au montant de la surcote (s) et versés à l'assuré jusqu'à son décès ; sous l'hypothèse de neutralité actuarielle de la surcote, l'ensemble de ces flux ne modifie pas l'équilibre financier du régime de retraite ;
- les flèches en trait gras représentent les flux de l'impact financier du cumul emploi retraite en comparaison de la surcote : le régime dépense initialement trois flux de pensions P, puis a comme recettes les surcotes s non versées à partir de l'arrêt de l'activité.

⁴⁰ C'est-à-dire sur toute la période d'encaissement des cotisations et de versement des pensions à partir du moment où l'assuré peut bénéficier du taux plein.

⁴¹ Cf. annexe 5 pour une présentation sous forme de diagrammes des flux du cumul emploi retraite et de la surcote.

⁴² Il s'agit donc ici d'une surcote actuariellement neutre « à la marge ». Elle se distingue de la surcote neutre en « niveau » qui implique l'égalité entre la somme des pensions actualisées et la somme des cotisations actualisées, et non des seules variations de pensions et de cotisations actualisées.

Schéma 1 : Comparaison des flux de l'impact du cumul emploi retraite à ceux de la surcote actuariellement neutre



- [198] Sachant que les flux représentés par des traits fins sont sans incidence sur l'équilibre financier intertemporel du régime, on note que l'impact du cumul emploi retraite (traits gras) n'est pas identique : les flux seraient équilibrés pour le régime s'il dépensait également l'équivalent du montant des cotisations C pendant la durée du cumul, outre les pensions P . Autrement dit, le cumul emploi retraite présente un gain intertemporel pour le régime, sous l'hypothèse de neutralité actuarielle de la surcote.
- [199] Ainsi, si le cumul emploi retraite n'a pas d'effet incitatif à la prolongation de l'activité professionnelle, il peut cependant constituer un gain pour l'équilibre intertemporel du régime de retraite, dans le cadre théorique d'une surcote actuariellement neutre, même s'il a un effet immédiat sur la trésorerie (cf. *infra* partie 3.4).
- [200] Ce résultat conduit à considérer comme inapproprié le terme « effet d'aubaine » parfois utilisé pour le cumul emploi retraite, dans le cadre de la réglementation actuelle qui prévoit une surcote si la durée d'activité sans liquidation de la pension est augmentée. Il y a « effet d'aubaine » lorsqu'un acteur économique (ici le régime de retraite) octroie un avantage à d'autres acteurs économiques (ici les assurés) pour les inciter à modifier leur comportement, et que ces acteurs avaient de toute façon eu l'intention d'agir comme souhaité par le régime de retraite, même sans l'avantage. En matière de cumul emploi retraite, cet avantage n'existe pas : sous certaines hypothèses, et en considérant l'ensemble des flux pour l'assuré jusqu'à son décès, ce gain est en réalité une perte financière pour lui. C'est la mise en place elle-même de la surcote qui a pu générer un effet d'aubaine (pour les assurés qui auraient, même sans surcote, choisi de prolonger leur activité professionnelle), non le cumul emploi retraite intégral mis en place postérieurement à la réforme de 2003 qui a réinstauré des surcotes en particulier au régime général.
- [201] Le gain intertemporel pour le régime correspond aux cotisations encaissées pendant la durée du cumul. Il est ainsi d'autant plus important que :
- la durée des cumuls est longue ;
 - les cotisations encaissées sont élevées : à taux de cotisation fixé, le gain pour le régime s'élève avec le niveau des revenus d'activité du cumulいた.

3.3.2. Un gain théorique qui peut s'avérer être, ou non, une perte intertemporelle pour le régime selon le niveau réel des surcotes

[202] Au-delà de la comparaison du cumul emploi retraite et de la surcote dans le cadre théorique de la neutralité actuarielle, il faut apprécier en pratique l'impact financier sur les régimes du choix entre cumul emploi retraite et surcote.

3.3.2.1. Des surcotes sous-évaluées amoindrissent le gain intertemporel pour le régime lié au cumul emploi retraite

[203] Le niveau réel des surcotes pratiquées dans les régimes de retraite peut s'écarter des résultats issus de la théorie actuarielle de la neutralité. Cet écart n'est d'ailleurs pas illégitime, selon les objectifs poursuivis par les réformes, entre une volonté de ne pas inciter à des départs tardifs en retraite (absence de surcote), la neutralité financière dans le cadre du libre choix de l'âge de départ en retraite ou une volonté de limiter l'impact financier dans le souci de préserver la pérennité d'un régime. Pour mémoire, au régime général, avant 1982, le taux de la surcote était de 10 % au-delà de l'âge de 65 ans. En 1982, la surcote a été supprimée. En 2003, la surcote a été réintroduite et son niveau, initialement de 3 %, a progressivement augmenté pour atteindre 5 % par an.

[204] Karine Briard et Selma Mahfouz⁴³ ont mené pour le régime général une étude comparant les taux de majoration (et de minoration) de la pension avec ceux résultant d'une estimation des taux actuariellement neutres. Beaucoup de paramètres entrent en jeu (en particulier l'âge de référence) et l'estimation reste soumise à certaines limites mais il en ressort que le taux actuel de surcote au régime général est relativement proche de celui résultant de la neutralité actuarielle, bien que plutôt sous-évalué : « *la surcote actuelle au régime général conduit à une majoration de pension un peu plus faible que celle qui assurerait la neutralité actuarielle pour le régime autour de 65 ans* ».

[205] Si la surcote est sous-évaluée, et le gain intertemporel pour le régime issu du choix du cumul plutôt que de la surcote est moindre⁴⁴.

3.3.2.2. Les évaluations sur cas-types tendent à confirmer les résultats théoriques

[206] Pour confronter les résultats issus de l'analyse théorique à la réalité, la mission a sollicité la direction de la sécurité sociale. A l'aide d'une maquette construite en 2008 dans le cadre des réflexions sur le cumul emploi retraite intégral, la sous-direction des études et des prévisions financières de la DSS a évalué les montants de cotisations et de pensions (base et complémentaire) pour un salarié non cadre et un salarié cadre (deux cas-types), en cas de choix du cumul emploi retraite ou de la surcote⁴⁵, lorsque l'assuré prolonge son activité pendant 4 ans.

[207] Le premier cas-type correspond à un individu non cadre né en 1951 et ayant 163 trimestres d'assurance au 1^{er} janvier 2012. Il a une carrière plate à 1 SMIC.

[208] Le deuxième cas-type est un salarié cadre également né en 1951 et ayant 163 trimestres d'assurance au 1^{er} janvier 2012, avec une carrière plate à 3 SMIC.

⁴³ Karine Briard et Selma Mahfouz, *Modulations de la retraite selon l'âge de départ : principes directeurs et évolutions depuis les années 1980*, Economie et Statistiques n°441-442, novembre 2011.

⁴⁴ Sur le schéma 1, la recette s en traits gras est moindre.

⁴⁵ La note complète de la DSS à la mission, qui inclut également un chiffrage de la retraite progressive, est jointe en annexe 6.

[209] Les résultats sont présentés dans les tableaux suivants, pour un non cadre puis pour un cadre. Les prestations vieillesse correspondent au montant en euros du cumul des prestations versées de 2012 jusqu'au décès, actualisées au 1^{er} janvier 2012. Les cotisations sont égales au montant en euros du cumul des cotisations salariales et patronales perçues par les régimes de retraite de 2012 à 2016, actualisées au 1^{er} janvier 2012. Pour ces cotisations, seules les cotisations retraites directement perçues par les régimes ont été retenues. La mission a fait l'hypothèse que les différences entre les autres types de cotisations ou contributions sociales n'avaient pas d'impact financier sur les régimes eux-mêmes, bien qu'ils puissent en avoir globalement sur les finances sociales.

[210] Les calculs ont été menés par la direction de la sécurité sociale avec un taux d'actualisation de 2 %.

Tableau 23 : Coûts intertemporels comparés du cumul et de la surcote : assuré non cadre

Cas type n°1 (non cadre)		Prestations vieillesse		Cotisations retraites sur revenus d'activité		Solde pour le régime (cotisations moins prestations)
		Base	Compl.	Base	Compl.	
<i>Situation sans cumul sans surcote (pour information)</i>	<i>La personne prend sa retraite au 1^{er} janvier 2012 et ne poursuit aucune activité</i>	147 200	62 500	nuls	nuls	- 209 700
Situation sans cumul avec surcote de quatre ans	La personne poursuit son activité jusqu'au 1 ^{er} janvier 2016, prend sa retraite à cette date et arrête toute activité à cette même date.	152 700	59 600	11 100	6 300	- 194 900
Situation de cumul intégral pendant 4 ans	La personne prend sa retraite au 1 ^{er} janvier 2012 et reprend, sous le régime du CER, une activité identique au même niveau de rémunération jusqu'au 1 ^{er} janvier 2016, date à laquelle elle arrête toute activité.	147 200	62 500	11 100	6 300	- 192 300

Source : Note DSS pour la mission

[211] Pour un assuré non cadre qui prend sa retraite au taux plein et a pendant toute sa carrière perçu un SMIC, la valeur actualisée des prestations vieillesse que lui verseront les régimes de base et complémentaire est de 209 700 €. S'il choisit de prolonger son activité pendant quatre ans, les régimes encaisseront des cotisations retraite, pour un montant actualisé de 17 400 €.

[212] Quand l'assuré choisit de prolonger son activité sans liquider sa pension, le nouveau montant actualisé des retraites, incluant une surcote, est de 212 300 €.

[213] Au global, en valeurs actualisées au 1^{er} janvier 2012 au taux de 2 %, les dépenses nettes de cotisations pour les régimes de retraite sont de 194 900 € pour un assuré qui choisit la surcote, et de 192 300 € pour un assuré qui choisit le cumul emploi retraite, soit un gain intertemporel de 2 600 € pour les régimes de retraite dans leur ensemble lorsque l'assuré choisit le cumul plutôt que la surcote.

Tableau 24 : Coûts intertemporels comparés du cumul et de la surcote : assuré cadre

Cas type n°2 (cadre)		Prestations vieillesse		Cotisations retraites sur revenus d'activité		Solde pour le régime (cotisations moins prestations)
		Base	Compl.	Base	Compl.	
<i>Situation sans cumul sans surcote (pour information)</i>	<i>La personne prend sa retraite au 1^{er} janvier 2012 et ne poursuit aucune activité</i>	286 400	256 000	nuls	nuls	- 542 400
Situation sans cumul avec surcote de quatre ans	La personne poursuit son activité jusqu'au 1 ^{er} janvier 2016, prend sa retraite à cette date et arrête toute activité à cette même date.	311 600	244 200	25 100	26 300	- 504 400
Situation de cumul intégral pendant 4 ans	La personne prend sa retraite au 1 ^{er} janvier 2012 et reprend, sous le régime du CER, une activité identique au même niveau de rémunération jusqu'au 1 ^{er} janvier 2016, date à laquelle elle arrête toute activité.	286 400	256 000	25 100	26 300	- 491 000

Source : Note DSS pour la mission

[214] Pour l'assuré cadre qui prend sa retraite au taux plein et a pendant toute sa carrière perçu un revenu correspondant à trois SMIC, la valeur actualisée des prestations vieillesse que lui verseront les régimes de base et complémentaire est de 542 400 €. S'il choisit de prolonger son activité pendant quatre ans, les régimes encaisseront des cotisations retraite pour un montant actualisé de 51 400 €, et verseront des prestations vieillesse en valeur actualisée de 555 800 € si l'assuré choisit la surcote.

[215] En comparant les dépenses nettes de cotisations pour les régimes de retraite au global et en valeurs actualisées au 1^{er} janvier 2012 au taux de 2 %, la surcote coûte 504 400 € et le cumul emploi retraite 491 000 €, soit un gain intertemporel en cas de choix du cumul de 13 400 € pour les régimes de retraite dans leur ensemble.

[216] Pour l'assuré cadre comme pour l'assuré non cadre, le cumul emploi retraite pendant quatre ans s'avère moins coûteux pour les régimes de retraite que la surcote dans une perspective intertemporelle. L'étude d'autres cas-types, en particulier pour des durées de cumul plus courtes qui selon la théorie devraient générer un gain moindre, serait utile pour compléter l'analyse.

[217] L'ampleur du gain est fonction du taux d'actualisation retenu pour les calculs. Le choix du niveau du taux d'actualisation est délicat. Plusieurs options sont possibles. En général, dans un régime de retraite en répartition⁴⁶, le taux retenu est le taux de croissance de la masse salariale, qui est représentatif, à taux de cotisation inchangé, du taux de rendement implicite du régime. Et en cas de trésorerie déficitaire, le taux retenu peut aussi correspondre au taux d'intérêt demandé par des prêteurs éventuels. Le taux de 0 % (absence d'actualisation) signifie quant à lui une indifférence au temps : retenir ce taux revient à dire qu'il est équivalent pour le régime de recevoir 1 € aujourd'hui ou 1 € ultérieurement, par exemple dans 20 ans ou dans 30 ans. Il serait utile d'analyser la sensibilité des résultats en fonction du taux d'actualisation.

⁴⁶ Lorsqu'il s'agit du point de vue individuel de l'assuré, le taux d'actualisation à retenir peut être d'autant plus élevé que la préférence pour le présent est forte.

- [218] Il se confirme par ailleurs que le gain intertemporel pour les régimes est plus élevé pour le cas-type cadre par rapport au non cadre : 13 400 € en valeur actualisée au taux de 2 % contre 2 600 € pour le non cadre.
- [219] Enfin, le niveau des cotisations et le niveau des surcotes sont différents dans le régime de base et dans les régimes complémentaires. La surcote est de 5 % dans le régime de base tandis que l'attribution de points gratuits dans les régimes complémentaires a conduit à retenir pour l'évaluation une surcote de 2,5 % dans ces régimes.
- [220] Pour ces raisons, le gain lié au choix du cumul plutôt que de la surcote n'est pas réparti uniformément entre le régime de base et le régime complémentaire : le gain est positif pour le régime de base (de 5 500 € pour le non cadre et de 25 200 € pour le cadre), il est négatif pour les régimes complémentaires où la surcote est sous-évaluée (perte actualisée de 2 900 € pour le non cadre et 11 800 € pour le cadre). Les résultats détaillés sont les suivants, avec le taux d'actualisation de 2 % retenu dans les calculs de la DSS.

Tableau 25 : Répartition des gains intertemporels du cumul entre le régime de base et les régimes complémentaires

		Non cadre (cas-type n°1)	Cadre (cas-type n°2)
	Solde actualisé de la surcote	- 141 600	- 286 500
Régime de base	Solde actualisé du cumul	- 136 100	- 261 300
	Ecart cumul -surcote	+ 5 500	+ 25 200
	Solde actualisé de la surcote	- 53 300	- 217 900
Régimes complémentaires	Solde actualisé du cumul	- 56 200	- 229 700
	Ecart cumul -surcote	- 2 900	- 11 800
Gain intertemporel total		+ 2 600	+ 13 400

Source : Mission d'après note DSS pour la mission

3.3.3. Les caractéristiques individuelles des retraités-actifs sont également à prendre en compte

- [221] Lorsque les barèmes de surcote sont actuariellement neutres, le cumul emploi retraite permet un gain intertemporel pour l'équilibre financier du régime, du fait des cotisations encaissées pendant la période de cumul et non productrices de droit. Toutefois, la neutralité actuarielle d'un barème au sein d'un régime de retraite s'apprécie sur la base des caractéristiques moyennes des individus. Or les caractéristiques des retraités-actifs peuvent s'écarter de ces caractéristiques moyennes.
- [222] Il existe des écarts d'espérance de vie selon les catégories socioprofessionnelles et entre hommes femmes. Comme l'a titré l'INSEE⁴⁷, « l'espérance de vie s'accroît mais les inégalités sociales face à la mort demeurent ». Les hommes cadres vivent en moyenne 6,3 ans de plus que les hommes ouvriers, tandis que les femmes vivent plus longtemps que les hommes quelle que soit la catégorie sociale, au point que « les ouvrières vivent plus longtemps que les hommes cadres ».

⁴⁷ Cf. INSEE Première n°1372, octobre 2011, Nathalie Blanpain.

- [223] Si l'on s'intéresse à l'espérance de vie à 65 ans pour apprécier la durée d'espérance de vie en retraite, les écarts sont les suivants :

Tableau 26 : L'espérance de vie à 65 ans par catégorie sociale et par sexe

	Agriculteurs	Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	Cadres et professions intellectuelles supérieures	Professions intermédiaires	Employés	Ouvriers	Inactifs (non retraités)	Ensemble
hommes	18,1	18,1	19,8	18,3	17,4	16,0	13,7	17,3
femmes	21,8	22,6	23,2	22,9	22,0	21,0	21,0	21,8

Source : INSEE, document de travail n°F1108, Nathalie Blanpain et Olivier Chardon

- [224] Comme constaté dans la partie 2 du rapport, les retraités-actifs sont plutôt des hommes, mais la proportion de femmes tend à augmenter, par exemple au régime général. Le cumul emploi retraite semble proportionnellement plus utilisé par des catégories sociales plus aisées, présentant une espérance de vie plus longue que la moyenne de la population. Par ailleurs, on peut faire l'hypothèse que les retraités-actifs ont plutôt une bonne santé puisqu'ils travaillent.
- [225] Par rapport à la moyenne de la population sur laquelle le barème de la surcote est établi, le fait que les retraités-actifs aient une espérance de vie en retraite plus élevée conduit à ce que la surcote soit surévaluée pour eux, dans l'hypothèse d'un barème neutre pour l'ensemble de la population : du fait de leur espérance de vie plus longue, la neutralité impliquerait une surcote moindre car ils perçoivent plus longtemps leur pension. Et si la surcote est sous-évaluée en moyenne pour l'ensemble de la population, elle l'est moins, voire pas, pour ceux ayant une durée de perception de la pension plus importante que la moyenne des assurés du régime.
- [226] Du point de vue de l'équilibre intertemporel du régime de retraite, la comparaison du cumul emploi retraite et de la surcote conduit à conclure que le régime a intérêt dans le long terme à ce que les assurés ayant l'espérance de vie en retraite la plus longue choisissent le cumul emploi retraite plutôt que la surcote. De même, il serait ainsi bénéfique, du point de vue du régime, que davantage de femmes accèdent au cumul emploi retraite, plutôt qu'elles ne perçoivent ultérieurement des pensions surcotées.

3.4. A court terme, le cumul emploi retraite intra-régime a un impact défavorable sur la trésorerie du régime

- [227] Quel que soit l'impact financier pour les régimes du cumul emploi retraite dans une perspective intertemporelle, le cumul a toujours un impact financier défavorable à court terme sur la trésorerie du régime, en comparaison de la surcote. En effet, à court terme et à la différence de la surcote, le régime décaisse immédiatement un montant correspondant aux pensions nettes des cotisations versées sur les revenus d'activité. En cas de choix de la surcote par l'assuré plutôt qu'une liquidation immédiate de sa pension, le régime encaisse à court terme les cotisations retraite et décaissera ultérieurement un montant de pension augmenté de la surcote. En considérant le fait que les cotisations payées sur les revenus d'activité seront versées au régime en cas de surcote comme en cas de cumul, le montant des pensions immédiatement versées en cas de cumul emploi retraite constitue une charge supplémentaire à court terme pour le régime en comparaison de la surcote.

- [228] Dans un contexte d'assèchement du crédit, cet impact en trésorerie du cumul emploi retraite ne doit pas être négligé. En cas de besoin de trésorerie (qui ne coïncide pas nécessairement avec un déséquilibre structurel des produits et des charges du régime), le régime doit disposer de disponibilités suffisantes pour payer les pensions à chaque échéance. S'il n'en dispose pas, il devra recourir à un emprunt bancaire à court terme ou, pour le seul régime général, émettre des billets de trésorerie ou des « euro commercial papers »⁴⁸.
- [229] La mission a souhaité chiffrer l'impact en trésorerie du recours actuel au cumul emploi retraite pour le régime général. En 2009, 675 500 personnes ont pris leur retraite de droit propre au régime général, dont 8,5 % (57 178 personnes) ont perçu un salaire en 2010 et sont donc retraités-actifs selon la définition retenue par la CNAV.
- [230] En retenant un montant moyen annuel de pension versé aux retraités-actifs de 11 040 euros⁴⁹, la dégradation actuelle de la trésorerie du régime général du fait du cumul emploi retraite peut être évaluée à 630 millions d'euros, si le cumul des nouveaux retraités-actifs dure toute l'année. Ce chiffre, élevé en valeur absolue, doit être comparé aux prestations versées pour la retraite, soit 93 milliards d'euros en 2010 pour les prestations légales vieillesse du seul régime général⁵⁰. Il en représente 0,7 %. Dans l'hypothèse où la tendance actuelle d'augmentation des effectifs des retraités-actifs – environ + 10 % par an – se prolongerait, l'impact supplémentaire annuel serait de l'ordre de 60 à 70 millions d'euros.
- [231] Par ailleurs, on peut tenter de chiffrer la dépense maximale annuelle pour le régime général si la totalité des assurés choisissait le cumul plutôt que la surcote, en évaluant le nombre potentiel maximal de retraités-actifs pour le régime général.
- [232] Pour bénéficier du cumul emploi retraite, il est nécessaire d'avoir une activité et cela est d'autant plus probable que l'individu est en emploi lors de la liquidation de sa pension. Selon les données de la CNAV, seuls 51 % des hommes sont en emploi avant liquidation et 35 % des femmes, sur l'ensemble des liquidants de 2004 à 2006.
- [233] Dans les conditions actuelles de la réglementation, il faut également pouvoir bénéficier du taux plein pour accéder au cumul intégral. On peut ainsi approcher le nombre potentiel maximal de retraités-actifs parmi les flux annuels de liquidation, en retenant la proportion de pensions liquidées avec surcote : 12,6 % des pensions ont été liquidées avec surcote en 2009. En comparaison du flux annuel de prestataires de la CNAV cumulant leur pension avec un salaire (8,5 %), le nombre de retraités-actifs pourrait, au plus, augmenter de 50 %. Corrélativement, si la totalité des assurés qui peuvent liquider à taux plein le faisait, l'impact immédiat en trésorerie serait d'environ 900 millions d'euros, soit 300 millions d'euros de plus qu'actuellement.
- [234] Ces différents montants doivent être appréciés en fonction de leur impact immédiat en trésorerie mais aussi en gardant à l'esprit que, en contrepartie, le régime réalisera ultérieurement un gain résultant du non versement de la surcote aux assurés dans une période où le ratio démographique pourrait poursuivre sa dégradation. En outre, l'augmentation prévue de l'âge de la retraite conduira également à retarder les possibilités d'entrée dans le dispositif.

⁴⁸ L'accès à l'emprunt bancaire peut être plus ou moins aisé, voire faire défaut. A titre d'exemple, la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF a un besoin de trésorerie très spécifique en fin d'année car elle verse par anticipation avant le 31 décembre la première échéance trimestrielle de pension. Fin décembre 2011, la Caisse n'a pu verser qu'un tiers des pensions trimestrielles versées jusque là par avance, le solde ayant été versé en janvier 2012, le concours bancaire nécessaire à court terme (moins d'un mois) pour couvrir le besoin de trésorerie d'1,5 milliards d'euros n'ayant pas été trouvé.

⁴⁹ Montant moyen résultant de la pension moyenne versée aux hommes retraités actifs en 2010 (12 595 €), qui représentent 55% de la population des retraités-actifs, et de la pension moyenne versée aux femmes retraitées actives (9 147 € ; 45% de la population des retraités-actifs).

⁵⁰ Source : *Rapport sur les comptes de la sécurité sociale. Résultats 2010. Prévisions 2011 et 2012*, septembre 2011.

3.5. *Le cumul emploi retraite inter-régime a toujours un impact moins favorable que le cumul intra-régime, à court terme comme à long terme*

- [235] En cas de cumul inter-régime, la poursuite ou la reprise d'activité ne se fait pas au sein du régime qui verse la pension. A la différence du cumul intra-régime, le cumul inter-régime n'est pas réglementé (cf. première partie du rapport).
- [236] Le cumul inter-régime est ainsi accessible à tous les pensionnés sans conditions relatives à l'âge du pensionné et aux conditions de liquidation (à la différence du cumul intra-régime intégral : absence de condition sur l'âge légal, qui peut jouer par exemple en cas de retraite anticipée, et absence de condition sur une liquidation au taux plein). Il n'a pas non plus de conséquences sur le niveau de la pension lorsque les conditions du cumul intégral ne sont pas remplies et que les revenus tirés de l'activité sont élevés (absence de suspension de la pension à la différence du cumul intra-régime plafonné).
- [237] Le cumul inter-régime, dont les conditions d'accès sont libres contrairement au cumul intra-régime, a cependant un impact financier sur les régimes de retraite moins favorable que le cumul intra-régime.
- [238] Lorsque la possibilité de cumuler a un effet totalement incitatif, le cumul emploi retraite inter-régime ne modifie par l'équilibre financier inter-temporel du régime de retraite : la situation est inchangée pour le régime qui verse la pension tandis que, dans le régime d'affiliation, l'effet incitatif du cumul conduit à ce que ce régime ait un nouveau cotisant.
- [239] En l'absence d'effet incitatif, on peut comparer le cumul inter-régime au cumul intra-régime.
- [240] En comparaison du cumul qui s'effectue dans le régime qui verse la pension, le cumul inter-régime présente deux caractéristiques :
- le régime de versement de la pension ne perçoit pas les cotisations retraite sur les revenus d'activité : c'est le nouveau régime d'affiliation correspondant à la nouvelle activité du pensionné qui encaisse ces cotisations ;
 - l'assuré en situation de cumul inter-régime acquiert de nouveaux droits à pension ; par ses cotisations retraite, il pourra bénéficier lors de son arrêt définitif d'activité d'une pension servie par le nouveau régime d'affiliation ; si, en outre, il a justifié d'une durée d'assurance lui permettant d'accéder au taux plein, il bénéficiera pour sa deuxième pension du dispositif de la surcote car il acquerra des trimestres d'assurance supplémentaires et la durée d'assurance se calcule tous régimes confondus.
- [241] Si on s'intéresse à l'impact financier du cumul inter-régime dans chacun des deux régimes, on constate que le régime de versement de la pension ne perçoit pas les cotisations qu'il aurait perçues en cas de cumul intra-régime. Il y a ainsi en comparaison des deux types de cumul une dégradation immédiate de la trésorerie de ce régime liée à la non perception des cotisations. Pour le nouveau régime d'affiliation, les flux de pensions et de cotisations sont identiques à ceux qui seraient versés à un affilié de ce régime.
- [242] Si on étudie l'impact financier tous régimes de retraite confondus du cumul inter-régime en comparaison du cumul intra-régime, on peut faire l'hypothèse que les cotisations versées au régime d'affiliation de l'activité sont identiques à celles qui seraient versées au régime de versement de la pension en cas de cumul intra-régime. Dans ce cas, le cumul inter-régime n'en présente pas moins un surcoût intertemporel pour les régimes de retraite par rapport au cumul intra-régime puisqu'il conduira à verser au pensionné un supplément de pension, qui plus est surcoté.
- [243] Le cumul inter-régime est plus coûteux que le cumul intra-régime, ou ne représente pas le même gain intertemporel pour les régimes de retraite dans leur ensemble, en raison du fait que les cotisations sont productrices de droit. Ainsi, à court terme, la trésorerie des régimes est immédiatement dégradée par la liquidation immédiate de la pension et, à long terme, ce versement immédiat n'est pas compensée par une absence de surcote.

4. PROPOSITIONS

4.1. *Le principe du cumul emploi retraite apparaît comme un élément positif des réformes des retraites*

4.1.1. **Le cumul emploi retraite est un enjeu qui doit être relativisé à l'aune des autres débats sur la retraite**

[244] La voie souvent idéologique qu'empruntent les débats sur les réformes du cumul emploi retraite comporte le risque d'une confusion entre cet enjeu particulier et des considérations ou des débats généraux sur l'évolution du marché du travail ou du système des retraites. Pour caricaturer, d'un côté, les tenants d'une plus grande libéralisation du cumul emploi retraite insistent sur l'importance du libre-choix du retraité, du droit au travail et de la priorité à la promotion de l'emploi des seniors. A l'inverse, pour d'autres, une libéralisation trop grande présenterait le risque, à terme, de peser sur le niveau des retraites. Collectivement, la possibilité de percevoir un revenu complémentaire à celui de la retraite permettrait en effet de mieux faire accepter socialement une diminution de la progression des retraites. Individuellement, le choix du cumul emploi retraite se ferait au détriment d'une retraite d'un montant plus élevé, mais perçue plus tardivement

[245] Les constats de la mission sur le recours effectif au cumul emploi retraite invitent à la fois à nuancer ces débats et à relativiser leur importance au regard de ces débats sur l'emploi et la retraite :

- la situation dans l'emploi de l'individu avant la liquidation de sa retraite prime, assez logiquement, dans les possibilités d'accéder à un emploi après la retraite. Les données de la CNAV montrent ainsi que près de 80 % des retraités-actifs étaient en emploi au moment de la liquidation de leur retraite, contrairement aux retraités ne choisissant pas de poursuivre une activité professionnelle (35 % en emploi). En même temps, ce constat doit être nuancé par les analyses conduites par le régime social des indépendants (cf. troisième partie) qui montrent la création d'entreprise par les plus de 60 ans se développe, notamment dans le cadre de l'auto-entrepreneuriat mis en place en 2008. L'objectif « emploi » du cumul emploi retraite emprunte donc des voies plus complexes qu'il n'y paraît au premier abord et répond par ailleurs à des motivations très variées des jeunes retraités ;
- la prise en compte de possibilités de cumul emploi retraite doit également être relativisée dans la décision de départ à la retraite. Les dates de liquidation, qui, pour l'essentiel, signifient une interruption de l'activité, se produisent à deux pics d'âge ; celui de l'arrivée à l'âge légal (60 et bientôt 62 ans) et celui de l'âge du taux plein (65 bientôt 67 ans). Les âges fixés par les textes et les paramètres du régime déterminent, pour l'essentiel, le moment de la retraite ; d'autres considérations, non financières, interviennent également dans les choix des individus (état de santé, conditions de travail, contexte familial, ...) qui traduisent une préférence pour le loisir variable d'un individu à l'autre ;
- en outre, les données recueillies par la mission sur le taux de recours au cumul emploi retraite montre que ce dispositif demeure utilisé par un nombre minoritaire de retraités (3,6 % des retraités de moins de 75 ans du régime général fin 2009 ; 8,7 % en moyenne parmi les professions libérales où le taux de recours est le plus élevé, soit 15 000 retraités actifs. Son usage peut s'assimiler dans la majorité des cas à un aménagement de fin de carrière : activité de moindre intensité, revenus et durées limités ;
- enfin, la troisième partie de ce rapport consacrée à l'impact financier sur les régimes de retraite a également montré que le cumul emploi retraite, quelles que soient les hypothèses mobilisées, ne représentait qu'un enjeu financier mineur pour les régimes dans une perspective inter-temporelle, même si toute dépense à court terme est durement ressentie dans le contexte financier actuel.

[246] Le cumul emploi retraite est ainsi un enjeu secondaire au regard des réformes des retraites successivement adoptées.

4.1.2. Le cumul emploi retraite présente différents avantages

[247] Les investigations conduites amènent la mission à souligner les avantages du cumul emploi retraite :

- sur le principe, la position du Conseil d'orientation des retraites montre bien qu'une évolution radicale, encore plus depuis les changements appliqués depuis 2003, serait difficilement applicable. Dès son premier rapport de décembre 2001, le COR formulait ainsi un avis selon lequel « *Le droit à la retraite ne prive pas les retraités d'un droit fondamental, le droit au travail [...] Un juste équilibre nécessite un examen régulier de la situation au regard du principe plus général du droit au travail, à tout âge⁵¹* ».
- le recours au cumul emploi retraite reste minoritaire et ne modifie pas en profondeur le sens de la retraite comme cessation d'activité ;
- il a un impact favorable sur la pérennité financière des régimes de retraite à long terme, sous certaines conditions ;
- l'usage du cumul emploi retraite peut souvent être assimilé, notamment dans le régime général, à un élément de souplesse dans la fin de carrière, surtout pour ceux qui sont encore en emploi au moment de la liquidation de leur retraite.

[248] La mission écarte en conséquence des propositions qui consisteraient à repousser à un âge élevé les possibilités de cumul entre emploi et retraite.

[249] Pour mémoire, l'âge de 67 ans est l'âge retenu par le principal régime de retraite allemand comme l'âge à partir duquel peut s'effectuer un cumul emploi retraite.

[250] Le cas français reste différent pour deux raisons majeures :

- il existe une différence entre l'âge légal de la retraite et l'âge du taux plein, et le paramètre supplémentaire de la durée d'assurance permet de prendre sa retraite au taux plein avant l'âge du taux plein ;
- le taux d'emploi des personnes âgées de 60 à 64 ans reste nettement inférieur en France à celui de l'Allemagne et son augmentation demeure un objectif important des politiques publiques.

⁵¹ Deux décisions du Conseil constitutionnel ont souligné la légitimité pour le législateur de réglementer le cumul emploi retraite et le caractère relatif de la liberté d'entreprendre et du droit au travail.

Dans la décision n° 83-156 DC du 28 mai 1983, le Conseil indique : « 7. Considérant, d'une part, qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution la loi définit les principes fondamentaux du droit du travail et de la sécurité sociale ; qu'à ce titre il lui revient d'organiser la solidarité entre personnes en activité, personnes sans emploi et retraités et de maintenir l'équilibre financier permettant à l'ensemble des institutions de sécurité sociale de remplir leur rôle ; qu'ainsi, en ce qui concerne les régimes de vieillesse, les règles s'appliquant au calcul et au versement de pensions peuvent, tout comme celles relatives aux contributions des assujettis, avoir pour objet de permettre une contribution au financement de régimes défavorisés par la situation économique ou sociale ».

Dans une décision n° 85-200 DC du 16 janvier 1986, il souligne que « 4. Considérant qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques et détermine les principes fondamentaux du droit du travail ; qu'à ce titre, il lui appartient de poser des règles propres à assurer au mieux le droit pour chacun d'obtenir un emploi tout en permettant l'exercice de ce droit par le plus grand nombre d'intéressés possible et le cas échéant en faisant contribuer les personnes exerçant une activité professionnelle à l'indemnisation de celles qui en sont privées ; que, de même, la liberté d'entreprendre, qui n'est ni générale ni absolue, s'exerce dans le cadre d'une réglementation instituée par la loi ; que la loi soumise au Conseil constitutionnel n'édicte la contribution de solidarité qu'à l'égard de personnes percevant des pensions de vieillesse d'un montant supérieur au salaire minimum de croissance augmenté de 25 % par personne à charge ; qu'ainsi, elle ne méconnaît ni le droit au travail ni la liberté d'entreprendre »

[251] Or, un tel scénario de passage à l'âge du taux plein de 67 ans à terme reviendrait de fait à interdire pour la majorité des retraités le cumul emploi retraite :

- les retraités actifs, quelle que soit la profession et si l'on met à part les exploitants agricoles, sont majoritairement âgés de moins de 65 ans (cf. tableau 13) ;
- une telle évolution introduirait par ailleurs un délai de carence potentiellement long entre la date où la personne liquide effectivement sa retraite et celle où elle peut à nouveau exercer une activité. Or, bien souvent, le cumul emploi retraite s'inscrit dans la poursuite d'une carrière, voire dans une perspective d'aménagement de fin de carrière.

[252] Pour ces raisons, la mission considère qu'une telle solution, qui aurait certes le mérite d'une très grande simplicité, serait inadaptée aux enjeux français.

4.2. Les inconvénients du dispositif en vigueur militent pour une réforme des modalités du cumul emploi retraite

4.2.1. L'émergence de plusieurs formes de cumul emploi retraite résulte d'une construction historique

[253] Comme l'a montré la première partie de ce rapport, la distinction actuelle entre plusieurs formes de cumul emploi retraite est le résultat d'une construction historique :

- le cumul inter-régime est une pratique ancienne, ouverte à certaines professions, notamment les militaires ou les fonctionnaires de catégorie active, pour qui une « seconde carrière » est relativement courante ;
- la mise en place de possibilités de cumul intra-régime s'est inscrite, au début des années 2000, dans un contexte différent de promotion du libre choix de l'âge de départ à la retraite et d'amélioration du taux d'emploi des seniors ;
- en 2009, la mise en place de possibilités de cumul intégral se lit comme un mouvement contradictoire. L'objectif est de mettre en place des formes de cumul plus souples que le cumul plafonné mais d'en limiter l'accès notamment du fait de la crainte d'un « effet d'aubaine » pour les assurés, qui constituerait une charge pour les régimes de retraite. Des verrous ont été mis à l'accès au dispositif, notamment par l'exigence du taux plein, de la liquidation de toutes les retraites, de la rupture du contrat de travail pour les salariés.

[254] Si les raisons de la mise en place de ces trois formes de cumul peuvent être analysées, leur coexistence n'est pas envisagée explicitement. Il n'y a pas non plus d'objectifs spécifiques conférés aux conditions pour accéder à certaines formes de cumul, si ce n'est des considérations budgétaires. Et la troisième partie de ce rapport a illustré que l'impact financier du cumul emploi retraite était, en tout cas pour le cumul intra-régime, favorable à long terme, même s'il pesait sur la trésorerie à court terme.

4.2.2. Les difficultés actuelles liées à la coexistence entre trois formes de cumul ne peuvent que s'accroître

[255] La coexistence de trois formes de cumul a conduit, ainsi que l'a détaillé la première partie, à développer différentes modalités d'accès au cumul emploi retraite dans une complexité juridique particulièrement grande.

- [256] En outre, la conjonction des évolutions législatives de la protection sociale et de celles du marché du travail sont porteuses d'une disparité d'accès au cumul emploi retraite plus grande que celle qui prévaut aujourd'hui. L'augmentation du nombre de trimestres nécessaires à l'obtention d'une retraite à taux plein, comme le recul de l'âge légal et de l'âge du taux plein s'inscrivent dans un contexte où les personnes arrivent à l'âge de la retraite en ayant connu une carrière moins linéaire que par le passé. Cette évolution aura nécessairement un effet sur l'accès au cumul intégral, conditionné par la liquidation à taux plein de l'ensemble des retraites et de fait plus limité, alors que le cumul plafonné, qui n'est pas soumis à la même condition, pourrait à l'inverse se développer.
- [257] Le caractère de moins en moins linéaire de certaines carrières peut aussi conduire à multiplier les passages entre régimes. On pourrait citer, à titre d'exemple, la figure du salarié effectuant une partie de sa carrière comme indépendant. Les évolutions législatives elles-mêmes sont venues favoriser ce mouvement, avec la création du statut d'auto-entrepreneur en 2008. Sans que ce fut l'objectif poursuivi, ces évolutions influencent donc les frontières du cumul « intra-régime » et « inter-régime » : si les individus choisissent de liquider l'ensemble de leurs retraites, la diversité de leur parcours dans différents régimes d'affiliation les renvoient vers le cumul « intra-régime », plus réglementé que le cumul « inter-régime », qui reste possible sans conditions.
- [258] Enfin, il faut noter que les réformes successives des retraites visent une harmonisation croissante entre régimes, même si celle-ci reste incomplète. Des outils se mettent en place pour gérer l'inter-régime, comme le relevé des carrières. Les évolutions du cumul emploi retraite se situent dans un mouvement inverse à cette évolution, en se fondant depuis la réforme de 2003 sur une logique intra-régime, le cumul inter-régime étant ignoré par la réglementation.

4.3. *La mission préconise une fusion de l'ensemble des modalités d'accès au cumul emploi retraite*

4.3.1. Une fusion de l'ensemble des modalités du cumul apporterait une simplification juridique importante et garantirait un égal accès au cumul

- [259] Compte tenu de tous ces éléments, la mission considère que des aménagements juridiques de l'une ou l'autre des formes de cumul ne résoudraient pas les deux difficultés actuelles posées par ce dispositif et les effets qui en découlent, que ce soit la complexité des dispositifs ou les différentes conditions d'accès au cumul.
- [260] Trois principes doivent selon la mission guider une réforme :
- une égalité juridique d'accès au cumul emploi retraite,
 - une simplification du droit, qui allègerait le coût de gestion du dispositif,
 - une information rendue plus transparente et qui permettrait d'apporter plus de clarté dans les choix qui s'offrent au futur retraité.
- [261] Une fusion de toutes les formes de cumul permettrait d'atteindre ces objectifs et de définir des conditions d'accès harmonisées au cumul emploi retraite.
- [262] Dans le cadre de cette fusion, il conviendra d'harmoniser, après expertise, les devoirs en termes de cotisations et les droits sociaux des retraités-actifs en matière d'invalidité, d'accident du travail et de maladie professionnelle ou d'indemnisation du chômage.

Recommandation n°1 : Fusionner les différents mécanismes de cumul inter et intra régimes

- [263] La suite des recommandations émises par la mission pour mettre en œuvre une fusion des différentes formes du cumul emploi retraite se décompose ainsi :
- des recommandations générales, visant à garantir que le cumul emploi retraite ne détériore pas la pérennité financière des régimes de retraite par répartition et à supprimer les facteurs généraux engendrant une inégalité d'accès au dispositif ;

- la construction de différents scénarios, définissant une réglementation commune du cumul emploi retraite, plus ou moins restrictive dans l'accès à ce dispositif.

4.3.2. Une liquidation définitive de l'ensemble des retraites doit être un préalable à tout cumul emploi retraite

4.3.2.1. Une liquidation définitive de toutes les retraites...

[264] Tout d'abord, la mission considère qu'il convient de maintenir le principe fondamental qui sous-tend l'existence même d'un système de retraite, la perception d'un revenu de remplacement à la fin de l'activité professionnelle et, par conséquent, le caractère définitif de la liquidation de toutes les retraites d'une personne. A défaut d'un tel principe, qui devrait à terme concerner les régimes complémentaires, il y aurait possibilité de surcoter par exemple dans le régime dont les droits n'auraient pas été liquidés au début du cumul. La mission considère qu'une telle situation serait contraire à la définition même de la retraite.

Recommandation n°2 : Imposer une liquidation de toutes les retraites préalablement à tout cumul entre une pension et un revenu d'activité

4.3.2.2. ...entraînant le versement d'une cotisation non productrice de droits après cette liquidation

[265] Dès lors, il semble logique que la perception de cotisations versées au titre de la retraite après cette liquidation ne soit plus productrice de droit, quel que soit le régime concerné. L'affirmation du maintien d'une cotisation retraite, non productrice de droits, postérieurement à la liquidation est indispensable pour éviter de potentiels effets de « *dumping social* » sur le marché du travail, la suppression d'une telle cotisation, ou de tout autre cotisation, introduirait en effet des effets de distorsion de concurrence, que ce soit pour les salariés ou les indépendants. Une telle réforme est d'ordre législatif pour les régimes de base. Pour les régimes complémentaires, elle relève de la compétence des partenaires sociaux.

[266] Cette évolution vers une généralisation d'une cotisation non productrice de droits, aurait deux effets positifs indirects :

- elle mettrait fin au surcoût pour les régimes de retraite dans leur ensemble que constitue la possibilité d'acquiescer de nouveaux droits à retraite en cas de cumul inter-régime, par rapport à un cumul intra-régime (cf. la troisième partie de ce rapport) ;
- elle permettrait dans un objectif d'égalité d'aligner les règles applicables au cumul inter-régime sur celles du cumul intra-régime.

[267] La mise en œuvre de ce dispositif ne nécessite pas de modifications complexes, dans la mesure où les cotisations sont déjà versées actuellement dans le régime de l'activité. En revanche, il faudrait prévoir la mise en place d'une déclaration sur l'honneur, par laquelle le retraité-actif attesterait que tous ses droits à pension ont bien été liquidés, dans les régimes de base et dans les régimes complémentaires légalement obligatoires, comme c'est le cas actuellement pour le cumul intra-régime. Des contrôles ponctuels et ciblés pourraient être organisés sur ces déclarations, notamment par des échanges entre régimes.

[268] En revanche, cette généralisation d'une cotisation qui ne serait plus productrice de droits nouveaux à la retraite pourrait modifier significativement la situation des militaires et des personnes affiliées à des régimes spéciaux et ayant la possibilité de liquider leur pension avant l'âge légal du régime général. En effet, ces personnes ne pourront plus s'ouvrir de nouveaux droits s'ils ont liquidé leur retraite ce qui est susceptible d'avoir un impact certain sur leur situation dans le cas où elles reprennent une activité. Les données sur ces cumuls ne sont pas disponibles ce qui limite fortement la connaissance des types d'usage des possibilités actuellement ouvertes à ces catégories. Toutefois, une partie de cette population, dont on ne connaît pas l'importance, entreprend une seconde carrière tout en bénéficiant sur une période assez longue, d'un cumul avec la pension du régime spécial.

- [269] Dès lors, le caractère très spécifique de la carrière des militaires, pour lesquels la possibilité de liquider précocement la retraite fait partie intégrante du contrat global passé avec l'Etat lors de l'engagement dans la carrière, devra être pris en compte pour définir les modalités et le calendrier d'application de cette réforme pour ce qui les concerne.
- [270] En ce qui concerne les régimes spéciaux⁵², un certain nombre d'arguments militent pour leur appliquer la règle générale :
- à l'exception des militaires, ces situations devraient être plus limitées à l'avenir⁵³ en raison de l'augmentation de la durée d'assurance dans les régimes spéciaux par les réformes de 2007 et 2008 et par le basculement de la majorité des personnels infirmiers sur la catégorie non active ;
 - par ailleurs, on peut considérer que le choix de liquider ou non sa retraite relève d'un arbitrage individuel : si la personne décide de liquider sa retraite au titre de sa première activité, elle peut continuer à travailler, dans son activité ou une autre, mais sans pouvoir prétendre à une nouvelle retraite puisque les cotisations qu'elle versera à compter de cette liquidation ne seront plus productrices de droits.
- [271] Des simulations spécifiques sur l'impact de la réforme tant en terme financier que d'impact pour les bénéficiaires devront être conduits au préalable, à partir :
- d'une meilleure connaissance de l'ampleur du phénomène (voir ci-dessous) ;
 - d'une approche par cas-types permettant d'identifier l'impact financier pour les personnes concernées.

Recommandation n°3 : Généraliser une cotisation non productrice de droits au titre de la retraite dans le cadre du cumul emploi retraite

4.3.3. Un mécanisme d'intéressement pour le minimum vieillesse corrigerait un facteur d'inégalité dans l'accès au cumul emploi retraite

- [272] Dès 2010, la question de rendre possible le cumul entre l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA, usuellement appelée minimum vieillesse) avait été évoquée à l'initiative de Jean-Baptiste de Foucaud. Celui-ci soulignait que la situation actuelle d'inclusion totale des revenus d'activités dans ceux pris en compte par le minimum vieillesse était injuste vis-à-vis des autres retraités, d'autant que pour bénéficier du minimum vieillesse, il faut avoir fait valoir ses droits à tous les avantages de retraite. Par ailleurs, le dispositif actuel est également jugé, par M. de Foucaud « incitatif au travail clandestin » et contradictoire avec les politiques publiques d'intéressement des bénéficiaires de minima sociaux et de promotion de l'emploi des seniors.⁵⁴
- [273] La direction de la sécurité sociale avait répondu à ce souci à travers plusieurs scénarios, dont l'objectif était de rendre possible, dans certaines limites, le cumul de l'ASPA et de revenus d'activités⁵⁵.

⁵² Pour une présentation actualisée des règles des régimes spéciaux, voir le document n°5 de la séance du Secrétariat général du COR du 9 février 2011 : Les dispositions de la loi du 9 novembre 2010 relatives aux âges de la retraite et à la durée d'assurance.

⁵³ Même si la suppression de la possibilité de partir à la retraite à 45 ans pour les mères de familles d'au moins trois enfants ne sera effective, dans ces régimes, qu'en 2017.

⁵⁴ Note de la DSS de 2010, rapportant la saisine faite par M. de Foucaud.

⁵⁵ Id note précédente, présentant les différents scénarios possibles d'évolutions.

[274] Pour la mission, cette évolution réglementaire apparaît nécessaire et doit intervenir dans une logique d'intéressement comparable à celle qui existe déjà pour d'autres minimums sociaux. Il est à souligner que cette proposition ne s'accompagnerait d'aucun surcoût pour les finances sociales puisque le minimum vieillesse aurait été payé de toute façon. Elle s'accompagnerait au contraire d'un gain financier pour le régime, lié au fait qu'une activité exercée complémentaire au minimum vieillesse donnerait lieu à des cotisations supplémentaires versées au régime, sans création de droits, comme pour le droit commun⁵⁶.

Recommandation n°4 : Prévoir des mécanismes d'intéressement pour le minimum vieillesse

4.4. *La fusion peut se faire sous des modalités différentes, plus ou moins libéralisées*

4.4.1. *La mission écarte un scénario de plafonnement des revenus d'activité perçus après la liquidation des pensions*

[275] Deux modalités de calcul du plafond sont possibles en théorie, comme cela existe d'ailleurs dans le mécanisme actuel :

- un montant maximum de revenu d'activité exprimé en pourcentage de la pension, ce qui reviendrait à autoriser un plafond plus élevé pour les revenus les plus élevés et à le refuser pour les autres retraités. Ce dernier point paraît particulièrement difficile à appliquer car il reviendrait à empêcher les retraités ayant les plus faibles pensions de travailler pour un revenu supérieur à leur pension ;
- un montant maximum exprimé en valeur absolue, ce qui reviendrait à favoriser les revenus d'activité les moins élevés et donc implicitement à conférer un objectif de réduction des inégalités de revenu au cumul emploi retraite. La mission considère que le cumul emploi retraite n'a pas pour objet pas de corriger des inégalités de revenu résultant des conditions d'emploi ou des modes de liquidation des retraites et que ce n'est ni un instrument fiscal, ni un instrument de redistribution.

[276] La complexité de cet arbitrage conduit, et cela est le cas aujourd'hui, à combiner les deux approches.

[277] Pour la mission, un plafonnement généralisé à l'ensemble des situations de cumul, y compris en inter-régime, présenterait donc un premier inconvénient de principe, en conférant un nouvel objectif au cumul emploi retraite, de corrections des inégalités, qui s'ajouterait aux précédents (emploi des seniors, libre choix) sans réellement lui être articulé.

[278] Par ailleurs, il se heurterait à une lourdeur de gestion et à une forte progression des coûts de fonctionnement. La gestion d'un plafonnement généralisé supposerait en effet :

- de généraliser l'examen des dossiers à l'ensemble des retraités-actifs alors même que les salaires moyens perçus dans le cadre du cumul emploi retraite restent faibles (cf. partie 2) ;
- de maintenir un mécanisme complexe sur le plan de la gestion :
 - en termes d'évaluation du plafond tel qu'il a été évoqué plus haut ;
 - en termes de suspensions des pensions (dont les expériences au sein de plusieurs régimes ont montré les nombreuses difficultés opérationnelles auxquelles elles pouvaient conduire, y compris en terme d'émergence de contentieux).

[279] Enfin, le résultat serait contreproductif pour le régime : plus le salaire est élevé, plus les cotisations le sont et améliorent ainsi le solde du régime.

⁵⁶ Dans le cas du minimum-vieillesse, il n'y a pas de gain intertemporel pour le régime lié à la surcote, puisque, par définition, le titulaire restera au minimum vieillesse à la fin de son activité.

4.4.2. Deux scénarios d'évolution sont proposés par la mission, autour desquels un débat apparaît nécessaire

[280] Un premier scénario consiste à étendre au cumul inter-régime la condition actuellement posée pour le cumul intra-régime d'une liquidation à taux plein (pour les polyensionnés, il s'agirait de la durée d'assurance globale).

Scenario 1 : un cumul emploi retraite accessible à partir du moment où les retraites sont liquidées à taux plein, indépendamment de l'âge auquel intervient cette liquidation

[281] Ce scénario a l'inconvénient de limiter l'accès des personnes ayant des carrières incomplètes au cumul emploi retraite, alors même que ces personnes sont souvent celles qui ont les retraites les plus faibles. Les femmes, qui ont souvent eu des carrières incomplètes, seraient les premières concernées.

[282] Un autre inconvénient est que l'exigence du taux plein ferme pendant un temps les possibilités de cumul aux personnes qui, hors emploi lors de la liquidation de leur pension, n'auraient eu d'autres choix que de liquider leur pension avec décote plutôt que de continuer à percevoir un minimum social comme le RSA (ou l'ASS).

[283] Inversement, le lien entre accès au cumul emploi retraite et liquidation à taux plein peut être interprété comme protecteur pour l'individu. Il incite, en effet, à un comportement d'attente du taux plein et d'une pension plus élevée, avant de la liquider. Cet effet tend ainsi à contrecarrer en partie la préférence pour le présent que pourrait exprimer le recours au cumul emploi retraite. Il repose sur l'hypothèse d'un risque particulièrement fort pour les personnes percevant des petites retraites, qui seraient alors confrontées à un appauvrissement constant, particulièrement en fin de vie, du fait du niveau de la liquidation initiale de leur retraite.

[284] Par rapport aux craintes qui pourraient émerger vis-à-vis de certains employeurs, la nécessité de bénéficier du taux plein pour cumuler sa retraite et une activité paraît également protectrice. L'employeur doit, dans ce scénario, attendre l'âge du taux plein de son salarié pour éventuellement le pousser à travailler pour lui dans le cadre d'un cumul emploi retraite. Il éloigne ainsi le risque d'un employeur qui pourrait être tenté de réemployer la personne à plus bas coût dès l'âge légal de la retraite comme cela est possible dans le second scénario. Encore que les constats faits par la mission, notamment sur l'usage souvent important du cumul emploi retraite comme aménagement de fin de carrière, conduisent à relativiser ce risque.

Scenario 2 : le cumul emploi retraite accessible à l'âge légal de la retraite, y compris lorsque celle-ci n'a pas été liquidée à taux plein

[285] Un deuxième scénario proposé consiste à ne plus soumettre l'accès au cumul à la condition de liquidation de la pension à taux plein. Il repose sur l'idée qu'il n'appartient pas à la législation du cumul emploi retraite de définir les âges de départ en retraite, qui relèvent de façon plus générale des paramètres des régimes de retraite. Dès lors, si les choix collectifs conduisent à la fois à ne pas choisir une interdiction absolue du cumul emploi retraite et à conserver le principe du libre choix de l'âge de départ à la retraite après l'âge légal, il paraît logique de permettre le cumul à partir du moment où la pension peut être versée tout en posant, comme indiqué ci-dessus, une règle générale de liquidation de l'ensemble des pensions.

[286] Le scénario 2, fondé sur l'âge légal de la retraite, peut permettre un accès au cumul emploi retraite plus précoce que dans le scénario 1, notamment pour les femmes qui ont eu une carrière professionnelle interrompue. Un raisonnement comparable s'applique aux personnes qui ont eu une carrière hachée, marquée par des périodes qui ne permettaient pas de valider des trimestres au titre de la retraite.

[287] Par rapport aux risques liés à la préférence pour le présent, la contrainte, proposée par la mission, de liquider l'ensemble de ses pensions pour bénéficier des possibilités de cumul constitue un élément important de sécurisation du dispositif.

- [288] Quel que soit le scénario, la question du maintien ou non du « verrou » actuel que constitue la condition posée de rupture du contrat de travail se pose pour les salariés. Cette condition est peut-être efficace pour limiter les possibilités d'accès au cumul. Mais elle pose la question de l'égalité avec les professions indépendantes pour lesquelles n'existe aucune contrainte similaire à la poursuite d'activité après liquidation de la pension. Les partenaires sociaux, représentés au sein du COR, sont légitimes pour éclairer cette question.
- [289] Cette dernière question doit être intégrée au choix du scénario de réforme.

Recommandation n°5 : Organiser un débat devant le conseil d'orientations des retraites sur l'âge à retenir pour ouvrir l'accès au cumul emploi retraite et sur la condition, pour les salariés, de rupture du contrat de travail afin d'explicitier les enjeux liés à ces choix

Recommandation n°6 : Encourager les partenaires sociaux, dans le cadre des différents régimes complémentaires, à conduire un débat similaire

- [290] Dans tous les cas, il reste difficile de disposer d'un chiffrage global de l'impact de la mise en place d'un dispositif fusionné, plus ou moins ouvert, dans la mesure où mêmes les effets de la réforme introduite en 2009 ne sont pas précisément connus. La libéralisation opérée en 2009, a abouti, selon les premières études de la CNAV à deux mouvements :
- d'une part le déplafonnement s'est traduit par une augmentation du salaire d'activité des retraités-actifs de près d'un tiers (cf. partie 2) ;
 - d'autre part la progression du nombre de retraités-actifs à l'intérieur du régime général, très rapide entre 2003 et 2007, s'est ralentie depuis 2009 (de 280 000 retraités actifs en 2010 à 310 000 en 2011), ce qui semble écarter un effet d'attraction supplémentaire de la nouvelle ouverture opérée en 2009 par rapport à celle de 2003.
- [291] A l'aune de l'équilibre du régime, le déplafonnement du cumul emploi retraite et l'augmentation des revenus d'activité qui a été observée induit des recettes supplémentaires dès lors qu'ils donnent lieu à des versements de cotisations sans droit. A l'inverse, la libéralisation de l'âge d'accès au cumul peut induire un appel d'air, qui conduirait certains à liquider leur retraite pour accéder au cumul emploi retraite, plutôt que de surcoter pour améliorer leurs droits ultérieurs à retraite. Dans ce cas, la mission a montré que l'impact financier à long terme pour le régime serait plutôt favorable, en fonction du niveau des surcotes effectivement appliquées dans chaque régime. Par contre, l'impact immédiat sur la trésorerie est toujours défavorable aux régimes de retraite. Il apparaît ainsi nécessaire d'affiner l'évaluation faite par la mission pour le régime général et d'apprécier l'ampleur de cet effet de trésorerie et du gain intertemporel dans chaque régime.

Recommandation n°7 : Affiner le chiffrage de la réforme pour l'ensemble des régimes tant à court terme (impact de trésorerie) qu'à long terme (comparaison du cumul avec la surcote)

4.5. Il convient d'améliorer le suivi statistique et l'information des assurés

4.5.1. Améliorer le suivi statistique d'ensemble du cumul emploi retraite

- [292] La mission a fait état, dans la deuxième partie de ce rapport, de la difficulté à rassembler une information fiable et détaillée sur le cumul emploi retraite, liée notamment à la difficulté d'appréhender les situations de cumul inter-régime.
- [293] De ce point de vue, la fusion du cumul inter et intra serait l'occasion de revoir le suivi du cumul emploi retraite. L'évaluation d'un tel dispositif, qui repose sur l'adaptation des comportements à la réglementation, ne peut en effet se faire qu'à partir d'un suivi régulier.

[294] Plusieurs modalités sont envisageables pour construire un tel outil, qui pourrait se faire à partir d'enquêtes ou d'un partage des données des caisses gestionnaires des différents régimes. S'il n'appartient pas à la mission de se prononcer sur la configuration future d'un tel outil, son élaboration devrait relever d'un groupe de travail piloté par la DREES, associant les caisses gestionnaires de la retraite, la DSS, l'INSEE et la DARES. L'objectif serait que cet outil permette le suivi du cumul emploi retraite dans l'ensemble des régimes et fournisse des éléments d'appréciation sur le profil des personnes qui y recourent.

Recommandation n°8 : Mettre en place un outil de suivi du recours au cumul emploi retraite

[295] Comme l'a illustré la mission, les situations de cumul inter-régime sont très mal connues.

[296] A l'image de l'étude RSI-CNAV, des études spécifiques devraient être conduites, pour appréhender les situations de cumul :

- des pensionnés des trois fonctions publiques (d'Etat, civile et militaire, territoriale et hospitalière) exerçant une activité de salarié (CNAV) ou d'indépendant (RSI) ;
- des pensionnés des régimes agricoles exerçant une activité de salarié (CNAV) ou d'indépendant (RSI).

Recommandation n°9 : Mettre en place, par rapprochement de fichiers, des études sur le cumul inter-régime dans les principaux régimes concernés

[297] L'un des objectifs principaux du cumul emploi retraite étant de favoriser l'augmentation du taux d'emploi des personnes âgées, il serait souhaitable d'avoir un suivi statistique régulier du nombre de retraités-actifs parmi la population des plus de 60 ans en emploi à travers l'enquête emploi. Il serait également souhaitable de disposer d'études économiques permettant d'évaluer l'impact global sur l'emploi de ce dispositif, en prenant notamment en compte les effets de substitution avec d'autres publics. L'association de la DARES et de l'INSEE au groupe de travail piloté par la DREES devrait permettre de progresser dans cette direction. Ce travail sur l'effet-emploi du cumul emploi retraite peut d'ailleurs en partie être mené avant la réforme du dispositif.

Recommandation n°10 : Evaluer l'impact du cumul emploi retraite sur le taux d'emploi des personnes de plus de 60 ans

4.5.2. Mieux éclairer les choix des assurés sociaux sur les différents dispositifs

[298] Dans le cadre du droit à l'information sur les retraites prévu par les lois de 2003 et de 2010, les caisses de retraite et le GIP-Info Retraite ont renforcé l'information des assurés sociaux sur les dispositifs en matière de retraite et, notamment, la surcote, la décote et le cumul emploi retraite.

[299] Toutefois, l'enquête de la DREES sur les motivations de départ à la retraite⁵⁷ indique que *« Le taux plein et le cumul emploi-retraite sont les notions les mieux connues des nouveaux retraités. 87 % des retraités interrogés savent ce qu'est le cumul emploi retraite ou en ont au moins entendu parler ; c'est le cas de 81 % d'entre eux pour le taux plein. Le fait d'atteindre le taux plein semble largement compter dans leur décision de partir à la retraite. À l'inverse, les notions de décote et surcote semblent mal connues, et l'attrait de la surcote n'aurait motivé que 17 % de ceux qui ont bénéficié de ce dispositif. Pour ces derniers, c'est l'intérêt du travail et le niveau du salaire (supérieur à celui de la retraite) qui restent les principales motivations de la poursuite de l'activité ».*

[300] En outre, l'information fournie par les caisses se limite souvent à la présentation des dispositifs sans fournir d'éléments permettant d'éclairer l'arbitrage des individus entre les dispositifs alternatifs que sont la surcote et le cumul emploi retraite. Pour le cumul emploi retraite, le dispositif n'est généralement présenté que sur le seul cumul intra-régime.

⁵⁷ Etudes et résultats, N° 745 • janvier 2011, Les motivations de départ à la retraite - Premiers résultats de l'enquête auprès des nouveaux retraités du régime général.

[301] Il est vrai que la complexité actuelle des mécanismes du cumul emploi retraite ne facilite pas cet éclairage.

Recommandation n°11 : Mieux éclairer les choix – décote, surcote, cumul emploi retraite – des futurs retraités en renforçant l’information fournie par les caisses de retraite, non seulement sur leurs droits mais également sur les conséquences, y compris à long terme, de ces choix

4.6. Le dispositif de la retraite progressive pourrait être supprimé

[302] La mission a analysé, parallèlement au cumul emploi retraite, un autre dispositif de transition entre l’activité et la retraite : la retraite progressive.

[303] Instituée par la loi du 5 janvier 1988, la retraite progressive permet aux salariés âgés de plus de 60 ans (62 ans au terme du relèvement progressif, par génération, de l’âge légal de départ issu de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites) de poursuivre une activité à temps partiel tout en percevant une fraction de leur pension inversement proportionnelle à la durée de travail. En application de la loi portant réforme des retraites de 2003, elle a été sensiblement améliorée à partir du 1^{er} juillet 2006. La durée minimale d’assurance requise a été réduite de 160 à 150 trimestres. Par ailleurs, lors du départ en retraite définitif, les droits de l’assuré font l’objet d’une nouvelle liquidation de manière à prendre en compte les périodes accomplies pendant la période de retraite progressive. Les partenaires sociaux ont étendu le dispositif aux régimes complémentaires AGIRC et ARRCO. La retraite progressive est également ouverte, selon des modalités spécifiques, aux artisans et commerçants.

[304] Les éléments suivants conduisent la mission à proposer la suppression de ce dispositif :

- ce dispositif reste marginal (2 000 bénéficiaires dans le régime général en 2010) ;
- il apparaît particulièrement complexe⁵⁸ (il existe trois tranches de quotité d’activité à temps partiel qui correspondent chacun à une fraction de la pension, le salarié et l’employeur doivent s’engager sur une quotité de travail pour une année, etc.) ;
- il apparaît très largement concurrencé par le cumul emploi retraite qui semble constituer, dans un nombre important de cas, un dispositif de transition entre l’activité et la retraite. Or, le cumul apparaît comme beaucoup plus souple et adapté aux besoins des personnes concernées ;
- la retraite progressive est très coûteuse pour les régimes de retraite (voir en annexe 6, note DSS).

Recommandation n°12 : Supprimer la retraite progressive

Christine DANIEL

Laurence ESLOUS

François ROMANEIX

⁵⁸ Voir circulaire CNAV n° 2006/66 du 2 novembre 2006.

Liste des personnes rencontrées

Direction de la sécurité sociale (DSS)

Dominique LIBAULT, directeur

Marie DAUDE, sous-directrice de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail

Jean-Luc IZARD, sous-directeur des retraites et des institutions de la protection sociale complémentaire

Renaud VILLARD, chef du bureau régimes de retraite de base

Arnaud BEAUMARD, adjoint au chef du bureau des régimes de retraite de base

Marianne CORNU-PAUCHET, Chef du bureau 6c études et évaluation

Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelles (DGEFP)

Isabelle EYNAULD-CHEVALIER, chef de service des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle

Raphaël ARNOUX

Christine CHARPAIL

Directions générale du travail (DGT)

Jean-Denis COMBREXELLE, directeur général

Valérie DELAHAYE-GUILLOCHEAU, chef de service

Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)

Antoine MAGNIER, directeur

Philippe SCHERRER, sous-directeur emploi et marché du travail

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)

Anne-Marie BROCAS, directrice

Magda TOMASINI, sous-directrice « observation de la solidarité »

Julie LABARTHE, chef du bureau « lutte contre l'exclusion »

Laurent LEQUIEN, chef du bureau « retraites »

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

Cédric HOUDRE, Chef de la Division Revenus et patrimoine des ménages

Eric SEGUIN, chargé de mission à la Division Revenus et patrimoine des ménages

Conseil d'orientation des retraites (COR)

Yves GUEGANO, secrétaire général

Selma MAHFOUZ, secrétaire général adjoint

Yann DESPLAN, chargé de mission

Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAVTS)

Pierre MAYEUR, directeur général

David CLAIR, directeur juridique et de la réglementation nationale

Vincent POUBELLE, directeur des statistiques et de la prospective

Caisses complémentaires (AGIRC-ARCCO)

Pierre CHAPERON, directeur du cabinet
Michel BOISSET, directeur des relations avec les institutions
Raphaël DEVILDER, directeur de la réglementation
Gilles PESTRE, directeur délégué, directeur technique
Frédérique NORTIER, responsable des projets actuariels et statistiques, direction technique

Direction générale de l'administration de la fonction publique (DGAFP)

Myriam BERNARD, sous-directrice des carrières et des rémunérations
Laurent GRAVELAINE, sous-directeur des politiques interministérielles
Philippe SIMÉON-DREVON, sous-directeur de l'information et de la logistique
Sophie LEBRET, cheffe du bureau des rémunérations, des pensions et du temps de travail

DGFiP, Service des retraites de l'Etat (SRE)

David CHAUVIN (entretiens téléphoniques), chef du bureau 1D au service des retraites de l'Etat

Régime social des indépendants (RSI)

Stéphane SEILLER, directeur
François LENORMAND, directeur des études, des équilibres et des placements
Laurent PÉRIÉ, direction des retraites

Caisse nationale des barreaux français (CNBF)

Gilles NOT, directeur

Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL)

Gérard PELLISSIER, directeur
Martine CRAMARD, fondé de pouvoir
Ilinca CAZELLES, responsable des affaires juridiques
Guillaume DESTRE, responsable actuariat

Caisse autonome de retraite des chirurgiens dentistes et des sages-femmes (CARCDSF)

Jean-Pierre THOMAS, directeur

Caisse des dépôts et consignations (gestionnaire de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales – CNRACL – qui gère également la retraite des agents des collectivités locales et des agents hospitaliers)

Vincent DELSART, directeur du développement et des relations institutionnelles
Arnaud DE LA MORINERIE, direction du développement et des relations institutionnelles
Tim PULLMAN, direction du développement et des relations institutionnelles
Laurent SOULAT, direction du développement et des relations institutionnelles

Caisse autonome de retraite des médecins de France (CARMF)

Henri CHAFFIOTTE, directeur
Frédéric PEYRE, directeur adjoint
Monique DELONCLE, chef de la division allocataires

Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (CIPAV) ; caisse d'assurance vieillesse des experts-comptables et des commissaires aux comptes (CAVEC) et caisse d'assurance vieillesse des officiers ministériels, officiers publics et des compagnies judiciaires (CAVOM) (caisses fusionnées en gestion)

Jean-Marie SAUNIER, directeur

Angela ALVES, chef de cabinet

Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)

Michel BRAULT, directeur général

Denis NUNEZ, directeur de la protection sociale

Alain PELC, directeur des études, des répertoires et des statistiques

Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires

Jean-Luc IZARD, directeur

Didier ROUVEAU, directeur adjoint

Dominique BERNARD, service des pensions, responsable par intérim

Anne FOURNIER, service des pensions, chargée de mission

Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic)

Vincent DESTIVAL, directeur général

Pierre CAVARD, directeur des études et des analyses

Julie LEROY, directrice adjointe réglementation

Les recommandations de la mission

N°	Recommandation	Autorité responsable	Echéance
1	Fusionner les différents mécanismes de cumul inter et intra régimes	DSS	2013
2	Imposer une liquidation de toutes les retraites préalablement à tout cumul entre une pension et un revenu d'activité	DSS	2013
3	Généraliser une cotisation non productrice de droits au titre de la retraite dans le cadre du cumul emploi retraite	DSS	2013
4	Prévoir des mécanismes d'intéressement pour le minimum vieillesse	DSS	2013
5	Organiser un débat devant le conseil d'orientations des retraites sur l'âge à retenir pour ouvrir l'accès au cumul emploi retraite et sur la condition, pour les salariés, de rupture du contrat de travail afin d'explicitier les enjeux liés à ces choix	COR	2012
6	Encourager les partenaires sociaux, dans le cadre des différents régimes complémentaires, à conduire un débat similaire	AGIRC/ARRCO	2012
7	Affiner le chiffrage de la réforme pour l'ensemble des régimes tant à court terme (impact de trésorerie) qu'à long terme (comparaison du cumul avec la surcote)	DSS	2012
8	Mettre en place un outil de suivi du recours au cumul emploi retraite	DREES	2013
9	Mettre en place, par rapprochement de fichiers, des études sur le cumul inter-régime dans les principaux régimes concernés	CAISSES DE RETRAITE ET NOTAMMENT CNAV, RSI, SRE, CNRACL, IRCANTEC	2013
10	Evaluer l'impact du cumul emploi retraite sur le taux d'emploi des personnes âgées	DARES	2013
11	Mieux éclairer les choix – décote, surcote, cumul emploi retraite – des futurs retraités en renforçant l'information fournie par les caisses de retraite, non seulement sur leurs droits mais également sur les conséquences, y compris à long terme, de ces choix	GIP INFO-RETRAITE, CAISSES DE RETRAITE	2013
12	Supprimer la retraite progressive	DSS	2013



Inspection générale
des affaires sociales
RM2012-067P

Evaluation du cumul emploi retraite

RAPPORT TOME 2

Établi par

Christine DANIEL

Laurence ESLOUS

François ROMANEIX

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

Sommaire

ANNEXE 1 : NOTE DE CADRAGE DU 16 JANVIER 2012 : MISSION SUR LE CUMUL EMPLOI RETRAITE AU REGARD D'AUTRES DISPOSITIFS VISANT A LA PROLONGATION DE L'ACTIVITE PROFESSIONNELLE.....	7
1. CONTEXTE DES REFORMES DES RETRAITES ET DE LA POLITIQUE D'EMPLOI DES ACTIFS AGES	7
2. LE CUMUL EMPLOI RETRAITE : UN INSTRUMENT D'INCITATION FINANCIERE A LA PROLONGATION DE L'ACTIVITE PROFESSIONNELLE QUI DOIT ETRE MIS EN REGARD D'AUTRES DISPOSITIFS CONCOURANT A CET OBJECTIF	8
3. TRAVAUX RECENSES SUR LE SUJET	9
3.1. Travaux anciens.....	9
3.2. Travaux récents du Conseil d'orientation des retraites (COR).....	9
3.3. Autres travaux récents	10
4. OBJECTIF DE LA MISSION	11
5. DONNEES NECESSAIRES A LA MISSION	12
ANNEXE 2 : DOCUMENT DU COR (COMPARAISONS INTERNATIONALES).....	15
ANNEXE 3 : UNE REGLEMENTATION MOUVANTE DU CUMUL INTRA-REGIME DEPUIS 30 ANS (ANNEXE HISTORIQUE).....	33
1. AVANT 1982, UNE GRANDE DIVERSITE DE SITUATIONS PREVAILT QUANT A L'EXERCICE DU CUMUL EMPLOI-RETRAITE	33
2. EN 1982, LE CUMUL EMPLOI RETRAITE AVEC LA DERNIERE ACTIVITE EST INTERDIT ET PENALISE FINANCIEREMENT DANS LES AUTRES CAS JUSQU'EN 1986	33
2.1. Le cumul emploi retraite chez le même employeur interdit dans le régime général	34
2.2. Des dispositions similaires pour les artisans, commerçants et exploitants agricoles	34
2.3. Le cumul emploi retraite pénalisé financièrement entre 1982 et 1986.....	34
3. EN 2003, SUITE AUX REFLEXIONS INITIEES NOTAMMENT DANS LE CADRE DU COR, LA REGLEMENTATION DU CUMUL EMPLOI RETRAITE EVOLUE.....	35
3.1. Des nouvelles réflexions du conseil d'orientation des retraites au début des années 2000	35
3.2. Une harmonisation des règles du cumul.....	35
3.3. Une possibilité de poursuite d'une activité identique à celle exercée avant la liquidation, sous condition.....	35
3.4. Un plafonnement généralisé des revenus tirés de l'activité exercée après la liquidation de la retraite, dans le cadre du cumul intra-régime.....	36
4. EN 2008, LA POSSIBILITE D'UN DEPLAFONNEMENT EST INTRODUITE POUR TOUTES LES ACTIVITES RELEVANT D'UN MEME REGIME, CETTE REFORME S'INSCRIVANT DANS LA VOLONTE DE DEVELOPPER L'EMPLOI DES SENIORS.....	36
ANNEXE 4 : NOTE DE L'INSEE SUR LES DONNEES STATISTIQUES	39

ANNEXE 5 : ANALYSE PAR LA MISSION DE L'IMPACT FINANCIER, COMPARE DE LA SURCOTE ET DU CUMUL EMPLOI RETRAITE, DANS L'HYPOTHESE D'UNE SURCOTE ACTUARIELLEMENT NEUTRE	41
1. COMPARAISON DE LA SURCOTE AVEC LE CUMUL EMPLOI RETRAITE INTEGRAL	41
2. COMPARAISON DU CUMUL INTER-REGIME AU CUMUL INTRA-REGIME.....	45
ANNEXE 6 : ANALYSE COMPAREE DES GAINS INTERTEMPORELS EN CAS DE SURCOTE, CUMUL EMPLOI RETRAITE OU RETRAITE PROGRESSIVE (NOTE DSS).....	49
ANNEXE 7 : LE CUMUL EMPLOI RETRAITE AU SEIN DU REGIME GENERAL.....	55
1. CHIFFRES CLES DU REGIME.....	55
2. LES TEXTES EN VIGUEUR EN MATIERE DE CUMUL AU SEIN DU REGIME GENERAL	55
2.1. <i>Le champ d'application du cumul intra-régime</i>	55
2.2. <i>L'absence de réglementation et donc de limitation du cumul inter-régime</i>	56
2.3. <i>Les trois dispositifs de cumul intra-régime coexistant</i>	57
2.4. <i>Les dispositions en matière de cotisations sociales et les droits ouverts</i>	59
3. LES DONNEES EN MATIERE DE CUMUL AU SEIN DU REGIME GENERAL	61
3.1. <i>Le nombre de retraités-actifs au sein du régime général</i>	61
3.2. <i>Les caractéristiques des retraités-actifs : des retraités plus jeunes, plus masculins, plus proches de l'emploi et disposant de pensions plus élevées en moyenne</i>	63
3.3. <i>Les motivations du cumul emploi retraite au sein du régime général</i>	71
ANNEXE 8 : LE CUMUL EMPLOI RETRAITE AU SEIN DES REGIMES AGIRC-ARRCO.....	75
1. PRESENTATION ET CHIFFRES CLES DES REGIMES COMPLEMENTAIRES.....	75
2. HISTORIQUE DES REGLES EN MATIERE DE CUMUL AU SEIN DES REGIMES COMPLEMENTAIRES ..	75
3. LES TEXTES EN MATIERE DE CUMUL AU SEIN DES REGIMES COMPLEMENTAIRES	76
3.1. <i>Les deux dispositifs de cumul prévus</i>	76
3.2. <i>Les dispositions en matière de cotisations sociales et les droits ouverts</i>	77
4. LES DONNEES EN MATIERE DE CUMUL AU SEIN DES REGIMES COMPLEMENTAIRES	78
4.1. <i>Le nombre de retraités-actifs au sein des régimes complémentaires</i>	78
4.2. <i>Les caractéristiques des retraités-actifs : des retraités plus jeunes et plus masculins</i>	79
ANNEXE 9 : LE CUMUL EMPLOI RETRAITE DANS LES TROIS FONCTIONS PUBLIQUES ET DANS LE REGIME DES CONTRACTUELS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES.....	83
1. DONNEES DE CADRAGE DES PENSIONS DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DES CONTRACTUELS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	83
2. LES TEXTES RELATIFS AU CUMUL POUR LA FONCTION PUBLIQUE.....	83
2.1. <i>Le champ d'application du cumul intra-régime pour les fonctionnaires présente des particularités fortes</i>	84
2.2. <i>L'absence de réglementation et donc de limitation du cumul inter-régime</i>	88
3. LES TEXTES RELATIFS AU CUMUL DES AGENTS CONTRACTUELS	88
4. LES DONNEES RELATIVES AU CUMUL INTRA-REGIME	89
4.1. <i>Les fonctionnaires de l'Etat reprenant une activité au sein des fonctions publiques</i>	89

4.2. <i>Les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers reprenant une activité au sein des fonctions publiques</i>	90
4.3. <i>Les contractuels des administrations publiques reprenant une activité de contractuel</i>	90

ANNEXE 10 : LE CUMUL EMPLOI RETRAITE DANS LE REGIME SOCIAL DES INDEPENDANTS

1. PRESENTATION ET CHIFFRES CLES DU REGIME	91
2. HISTORIQUE DES REGLES EN MATIERE DE CUMUL POUR LES ARTISANS ET COMMERÇANTS	91
2.1. <i>Entre 1984 et 2003, un cumul à l'intérieur du même régime de base possible sous condition de cessation définitive de la dernière activité professionnelle</i>	91
2.2. <i>A compter de 2004, la possibilité au sein du régime de base de poursuivre son activité professionnelle artisanale ou commerciale, mais avec des revenus plafonnés</i>	92
3. LES TEXTES EN VIGUEUR EN MATIERE DE CUMUL EMPLOI RETRAITE POUR LES ARTISANS ET COMMERÇANTS	93
3.1. <i>Un cumul intégral possible comme dans l'ensemble des régimes</i>	93
3.2. <i>A défaut un cumul plafonné</i>	94
3.3. <i>Des spécificités pour faciliter le maintien des entreprises artisanales et commerciales</i>	95
3.4. <i>Les dispositions en matière de cotisations sociales et de droits ouverts</i>	96
4. LES DONNEES EN MATIERE DE CUMUL AU SEIN DU REGIME SOCIAL DES INDEPENDANTS	96
4.1. <i>Nombre et nature des cumuls : une forte progression du nombre de retraités-actifs au sein du régime social des indépendants depuis 2009</i>	96
4.2. <i>Les caractéristiques des retraités-actifs : des retraités jeunes, majoritairement masculins, disposant de pensions de base du RSI en moyenne plus élevées</i>	99

ANNEXE 11 : LE CUMUL EMPLOI RETRAITE DANS LES REGIMES DES PROFESSIONS LIBERALES

1. PRESENTATION DE LA RETRAITE DES PROFESSIONS LIBERALES	103
1.1. <i>Une organisation éclatée, qui suit les spécificités professionnelles</i>	103
1.2. <i>Présentation du régime de base des professions libérales (hors avocats)</i>	103
1.3. <i>L'influence déterminante des règles applicables dans les régimes complémentaires</i>	104
2. LES REGLES ET LES STATISTIQUES DU CUMUL ACTIVITE RETRAITE DANS LE REGIME DE BASE	106
2.1. <i>Les règles juridiques du cumul emploi-retraite dans le régime de base</i>	106
2.2. <i>Le nombre de retraités-actifs dans le régime de base des professions libérales</i>	108
3. LES REGLES ET LES STATISTIQUES DU CUMUL ACTIVITE RETRAITE DANS QUELQUES REGIMES COMPLEMENTAIRES	109
3.1. <i>La CARMF (médecins)</i>	109
3.2. <i>La CIPAV, des professions libérales très variées</i>	113
3.3. <i>La Caisse d'assurance vieillesse des experts-comptables et des commissaires aux comptes (CAVEC)</i>	115
4. LE REGIME DES AVOCATS (LA CNBF)	117
4.1. <i>Présentation du régime et chiffres clés</i>	117
4.2. <i>Les textes en vigueur en matière de cumul emploi retraite : un rapprochement récent du droit commun</i>	118

4.3. <i>Les données en matière de cumul au sein de la CNBF</i>	119
ANNEXE 12 : LE CUMUL EMPLOI RETRAITE DANS LE REGIME DES EXPLOITANTS ET DES SALARIES AGRICOLES.....	121
1. CHIFFRES CLES DU REGIME.....	121
2. LES TEXTES EN VIGUEUR EN MATIERE DE CUMUL.....	121
2.1. <i>Les salariés agricoles</i>	122
2.2. <i>Les exploitants agricoles</i>	123
3. LE PROFIL DES PERSONNES QUI CUMULENT EMPLOI ET RETRAITE DANS LES REGIMES AGRICOLES.....	126
3.1. <i>Les cumuls emploi retraite sont en baisse pour les exploitants agricoles et en progression pour les salariés agricoles</i>	126
3.2. <i>Les exploitants agricoles retraités-actifs sont très âgés, contrairement aux salariés agricoles retraités-actifs</i>	128
3.3. <i>La part des femmes retraitées-actives parmi les cotisants solidaires est assez stable, autour de 45 % pour les non salariés agricoles et 16 % pour les salariés agricoles</i>	129
3.4. <i>Le montant des pensions servies est faible, mais difficile à interpréter compte tenu du nombre de polypensionnés dans le régime agricole</i>	129

Annexe 1 : Note de cadrage du 16 janvier 2012 : mission sur le cumul emploi retraite au regard d'autres dispositifs visant à la prolongation de l'activité professionnelle

- [1] Dans le cadre de son programme de travail annuel, l'IGAS démarre une mission, composée de Christine Daniel, Laurence Eslous et François Romaneix, et consacrée aux dispositifs de transition entre l'activité et la retraite conduisant à une prolongation de l'activité tout en bénéficiant d'une pension de retraite.

1. CONTEXTE DES REFORMES DES RETRAITES ET DE LA POLITIQUE D'EMPLOI DES ACTIFS AGES

- [2] Les politiques menées en direction des actifs âgés ont évolué de façon importante depuis le milieu des années 2000, ces évolutions se fondant sur les analyses démographiques, notamment l'accroissement de l'espérance de vie et le vieillissement de la population, qui posent la question de la soutenabilité financière des régimes de protection sociale. Elles s'inscrivent dans une démarche de l'Union européenne d'augmentation des taux d'activité et d'emploi, notamment pour les actifs âgés de plus de 55 ans. Le Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 avait ainsi fixé comme objectif pour 2010 l'atteinte d'un taux d'emploi de 70 % dont un taux d'emploi des femmes de 60 %. Cet objectif a été complété par le Conseil européen de Stockholm en 2001 qui a fixé un objectif de taux d'emploi des travailleurs âgés de 55 à 64 ans de 50 % pour 2010.
- [3] En France, l'objectif d'allongement de la vie professionnelle, déjà présent lors de la réforme des retraites de 2003, a été encore davantage explicité lors de l'adoption de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites¹. Cette loi inclut également des mesures de prévention de la pénibilité du travail et des dispositions en faveur de l'emploi des séniors.
- [4] Les politiques publiques qui se sont développées depuis le milieu des années 2000 combinent ainsi trois volets qui apparaissent assez cohérents :
- extinction progressive des dispositifs publics de cessation anticipée d'activité (préretraites publiques, dispenses de recherche d'emploi) et durcissement des conditions d'indemnisation des demandeurs d'emploi de plus de 50 ans au titre du régime d'assurance-chômage² ou du régime de solidarité³, qui permettaient de garantir un revenu « d'attente » entre une fin d'activité antérieure à la retraite et celle-ci ;
 - réforme des retraites, depuis la loi de 2003 jusqu'à la loi du 9 novembre 2010, dans l'objectif de retarder l'âge effectif de départ à la retraite en agissant sur les différents paramètres (durée de cotisation, âge légal, âge du taux plein, retraite progressive) ;
 - promotion de l'emploi des séniors, notamment avec l'accord national interprofessionnel du 3 octobre 2005, le plan d'action pour les seniors 2006-2010 et la loi de financement pour la

¹ La première orientation qui figure dans l'exposé des motifs du projet de loi portant réforme des retraites de 2010 est « d'augmenter la durée d'activité, de manière progressive et juste, en répartissant équitablement l'effort entre les salariés ».

² Il subsiste dans le régime d'assurance chômage une filière spécifique pour les demandeurs d'emploi de 50 ans et plus, garantissant une durée maximale d'indemnisation plus longue (actuellement 36 mois contre 24 mois pour les moins de 50 ans) mais les conditions d'indemnisation dans cette filière ont été resserrées au cours du temps. Le dispositif est aujourd'hui intégré dans la filière unique dans les conventions de 2009 et de 2011, alors qu'auparavant, ce dispositif était prévu par des filières spécifiques (filiale IV dans la convention de 2006, filières C et D dans la convention de 2003, filières 4, 6, 7 et 8 dans la convention de 1997).

³ Suppression effective de l'allocation équivalent retraite (AER) au 1^{er} janvier 2010.

sécurité sociale pour 2009 qui prévoit une couverture des entreprises par des accords ou plans d'action en faveur de l'emploi des seniors, sous peine de pénalité financière.

2. LE CUMUL EMPLOI RETRAITE : UN INSTRUMENT D'INCITATION FINANCIERE A LA PROLONGATION DE L'ACTIVITE PROFESSIONNELLE QUI DOIT ETRE MIS EN REGARD D'AUTRES DISPOSITIFS CONCOURANT A CET OBJECTIF

- [5] Dans le cadre de ces politique, l'objectifs d'incitation à la prolongation de l'activité professionnelle des seniors se sont appuyés sur différents instruments : surcote et décote, cumul emploi retraite (CER) et retraite progressive (RP).
- [6] Après avoir été fortement limité entre 1983 et 2003, le cumul entre une pension de retraite et un revenu d'activité a été encadré par la loi du 21 août 2003 (plafond, délai de carence) puis libéralisé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, sous réserve d'avoir liquidé toutes ses pensions de retraite et de bénéficier d'une retraite à taux plein.
- [7] Le cumul emploi-retraite connaît un engouement croissant, sachant que les situations de cumul inter-régimes ne sont pas connues (sauf RSI/RG où une étude est disponible) :
- doublement des situations de cumul au sein du régime général entre 2006 et 2010 (137 000 à 280 000) ;
 - très fort développement du nombre d'ex-salariés reprenant une activité indépendante (multiplication par plus de deux entre 2008 et 2010). Au total, 24 % des cotisants au RSI âgés de 55 ans et plus en 2010 avaient fait valoir leurs droits à la retraite au régime général (17 % en 2008), soit environ 116 560 assurés. Selon la DSS, cette différence dans l'évolution de la nature des emplois exercés durant la retraite trouve son origine dans le fait que le dispositif est peut-être davantage accessible pour des activités de non salariés ;
 - au sein du RSI, le dispositif connaît également un succès croissant : les flux sont stables entre 2005 et 2008, avec environ 6 000 entrées annuelles, puis ils progressent fortement en 2009 avec une hausse de près de 70 % à 11 800 entrants. Ce mouvement s'est confirmé en 2010 avec une nouvelle hausse des effectifs de + 18 % et près de 13 900 assurés. Deux raisons principales sont mises en avant : la libéralisation du dispositif intervenue en 2009 et la création du statut d'auto-entrepreneur ;
 - la mission ne dispose pas à ce stade d'éléments sur le cumul emploi-retraite dans le régime agricole ; toutefois, en raison du faible niveau moyen des pensions dans ce régime, comparable à celui des indépendants, cette piste apparaît à explorer ;
 - le cumul emploi-retraite est également possible dans la fonction publique et serait intégré dans le champ de la mission.
- [8] La croissance de ce dispositif devrait donc être soutenue dans l'avenir. L'hypothèse de la DSS selon laquelle l'augmentation de l'âge légal de la retraite consécutif à la réforme de 2010, pourrait conduire à une baisse de l'exercice d'une activité durant la retraite dans les années à venir mériterait ainsi d'être discutée.
- [9] Il est à noter qu'une personne cumulant une retraite et un emploi est considéré comme active et employé au sens du BIT⁴. Dès lors, il pourrait être intéressant de mesurer l'impact en termes de taux d'emploi de ce dispositif.

⁴ Est actif occupé au sens du BIT, une personne qui a travaillé, ne serait-ce qu'une heure, au cours de la semaine de référence, dans l'objectif d'une rémunération ou d'un profit. Les personnes absentes temporairement de leur emploi sont également comptabilisées.

- [10] De même, il serait intéressant d'analyser le lien entre ce dispositif et les statuts ou les formes d'emploi des séniors. Par exemple, le COR a noté que le temps partiel et le travail indépendant sont plus fréquents dans le groupe d'âge des 55-64 ans que dans celui des 25-49 ans, en Europe comme en France.
- [11] La retraite progressive constitue un dispositif alternatif de transition entre l'activité et la retraite conduisant à une prolongation de l'activité tout en bénéficiant d'une pension de retraite. Elle a été instituée par la loi du 5 janvier 1988, a été, en application de la réforme des retraites de 2003, sensiblement améliorée à partir du 1^{er} juillet 2006. La durée minimale d'assurance requise a été réduite de 160 à 150 trimestres. Par ailleurs, lors du départ en retraite définitif, les droits de l'assuré font l'objet d'une nouvelle liquidation de manière à prendre en compte les périodes accomplies pendant la période de retraite progressive. La retraite progressive est également ouverte, selon des modalités spécifiques, aux artisans et commerçants. Elle a été pérennisée par la loi du 9 novembre 2010. Ce dispositif reste, toutefois, marginal (2 000 bénéficiaires en 2010 pour le régime général), ce qui était déjà le cas au début des années 2000. Toutefois, le développement de ce dispositif ou d'un dispositif équivalent pourrait être pertinent sur le plan des politiques publiques afin de mieux assurer la transition entre l'activité et la retraite.
- [12] La retraite progressive est également ouverte, selon des modalités spécifiques, aux artisans et commerçants.
- [13] Dans les régimes de la fonction publique, des évolutions similaires ont été mises en œuvre pour l'assouplissement des règles présidant au cumul entre le bénéfice de la pension et la reprise d'une activité professionnelle. En revanche, la cessation progressive d'activité (CPA), dont la logique était proche de celle de la préretraite progressive, a été supprimée au 1^{er} janvier 2011 par la loi du 9 novembre 2010.
- [14] Enfin, l'usage de ces dispositifs doit prendre en compte les différents éléments influant sur le montant de la retraite et, notamment, la surcote et la décote.

3. TRAVAUX RECENSES SUR LE SUJET

3.1. *Travaux anciens*

- [15] En 2003, un rapport sur le CER a été présenté par JM Boulanger, IGAS, au COR⁵. Il faisait un point complet de la législation suite aux ordonnances de 1983, présentait un état des lieux de l'emploi des séniors, discutait des avantages et des inconvénients du CER et concluait à la nécessité de libéraliser le CER.

3.2. *Travaux récents du Conseil d'orientation des retraites (COR)*

- [16] Le CER a été abordé, dans la période récente, à trois reprises :
- Dans son avis de 2006 sur la surcote⁶, le COR s'interrogeait sur l'articulation entre les dispositifs et, en particulier :
 - marquait son hostilité à la suppression de la période de carence de six mois entre la liquidation de la retraite et la reprise d'une activité chez l'ancien employeur ;
 - soulignait les risques d'effet d'aubaine pour les salariés et d'impact sur les dépenses des régimes de retraite d'un assouplissement du CER ;

⁵ Cumul emploi retraite, Rapport remis au Conseil d'orientation des retraites par M. Jean-Marc BOULANGER, 6 mars 2003

⁶ Le COR avait été saisi par le Premier ministre dans la perspective d'une modification de la législation en la matière. Il avait notamment demandé au Conseil de « veiller à la bonne articulation de la surcote avec la retraite progressive et le cumul emploi-retraite en tenant compte des évolutions envisagées à cet égard ». Le décret n° 2006-1511 du 15 décembre 2006 a augmenté le taux de la surcote.

- insistait sur la nécessité de respecter « autant que possible » le droit au travail, constitutionnellement reconnu. Il se prononçait à ce titre pour le maintien du dispositif d'encadrement prévu par la loi de 2003 sous réserve d'un élargissement des possibilités de cumul limité aux seuls salariés modestes ;
- séance du 09 juillet 2010 sur les « *Effets des réformes récentes sur les comportements de départ à la retraite* » avec la discussion de deux documents descriptifs sur le CER : l'un dans le régime général (RG) et l'autre dans le régime social des indépendants (RSI) ;
- séance du 26 janvier 2011 sur la « *Prolongation d'activité, liberté de choix et neutralité actuarielle : décote, surcote et cumul emploi retraite* ». Concernant le CER, divers documents étaient présentés en termes de législation nationale et comparée et de montée en charge du dispositif dans le RG et le RSI. Le document 7 présente des éléments de comparaison entre CER et surcote (annexe 1).

3.3. *Autres travaux récents*

- [17] Autant la surcote et la décote ont fait l'objet de nombreux travaux publics⁷ ou universitaires⁸, autant le cumul emploi-retraite et la préretraite progressive ont été peu étudiés, en dépit de l'interaction ou de la concurrence potentielle entre ces quatre dispositifs.
- [18] Ces dispositifs ont fait l'objet, en dehors des réflexions du Conseil d'orientation des retraites, de peu de travaux récents. Le chapitre XIV du rapport de la Cour des comptes sur la sécurité sociale de 2010 consacré au dispositif de « *décotes et surcotes dans les pensions de retraite* » souligne que « *en 2003, comme dans les séquences ultérieures d'évolution de la réglementation, la surcote n'était que l'un des aspects d'un dispositif plus vaste, visant à influencer sur l'âge moyen de départ en retraite au moyen d'une série de mesures favorisant la « liberté de choix » des assurés, dont plusieurs étaient de nature financièrement incitative à la prolongation de l'activité professionnelle* », à savoir le cumul emploi retraite et la retraite progressive.
- [19] La Cour regrette que lors de la réforme de 2009 du CER, et contrairement à la loi de 2003 et à la réforme de la surcote de 2006, « *aucune étude permettant de garantir la bonne articulation des réformes projetées pour la surcote d'une part et la retraite progressive et le cumul emploi-retraite d'autre part ne semble avoir été engagée* ».
- [20] Le rapport fournit quelques indications sur le profil des bénéficiaires :
- *A partir de données de la CNAVTS et du service des retraites de l'Etat (SRE), le profil des assurés bénéficiaires de ces différentes mesures n'indique pas de différences notables avec celui des bénéficiaires de la surcote. Mérite toutefois d'être signalé le fait que les bénéficiaires du cumul emploi-retraite liquident leur pension plus tôt que la moyenne (60,3 ans en 2008, contre 61 ans en moyenne la même année au régime général).*
 - *La proportion de retraités ayant au moins une fois repris une activité professionnelle depuis la liquidation de la pension s'élevait ainsi au 31 décembre 2009 à 1,8 % à la CNAVTS et à 0,5 % pour les fonctionnaires civils de l'État. Dans le régime général, les bénéficiaires sont le plus souvent des hommes cadres ou employés. Ils reprennent le plus souvent une activité salariée, auprès du même employeur dans la moitié des cas, ou s'engagent dans une carrière d'indépendant dans un tiers des cas. Les revenus d'activité sont très notablement inférieurs à ceux perçus avant la liquidation, ce qui résulte essentiellement d'une diminution de la quotité de temps travaillé, à l'exception notable d'un sous-groupe de cadres reprenant une activité de type profession libérale*

⁷ Voir chapitre XIV du rapport de la Cour des comptes sur la sécurité sociale de 2010 consacré au dispositif de « *décotes et surcotes dans les pensions de retraite* »

Voir également la séance du 26 janvier 2011 du COR principalement consacrée à ces dispositifs.

⁸ La surcote : premiers éléments de bilan d'une mesure emblématique de la réforme des retraites de 2003, Samia Benallah, La Doc. française | Retraite et société, 2011/1 - n° 60, pages 43 à 67

[21] La Cour a établi, avec l'aide d'actuaire, une comparaison des dispositifs de surcote, de CER et de RP (voir annexe 2). Pour la Cour : « *Dans l'ensemble, la surcote apparaît comme l'option la moins coûteuse pour les régimes, son coût inter-temporel variant toutefois beaucoup en fonction du profil de fin de carrière de l'assuré. La retraite progressive est toujours associée à des coûts inter-temporels élevés pour le régime, ce qui semble inévitable pour un dispositif permettant à la fois d'améliorer les droits, de bénéficier de la surcote et de disposer simultanément de revenus de pension et d'activité. Enfin, les coûts intertemporels résultant du bénéfice de cumul emploi-retraite sont d'autant plus élevés pour le régime que la reprise d'activité ne se fait pas au même régime : dans ce dernier cas, le régime ne bénéficie pas d'un surplus de cotisations non génératrices de droits.* » Il convient de noter que ces conclusions diffèrent fortement de celles du COR sur le CER en raison d'hypothèses différentes :

- la Cour des comptes fait l'hypothèse que le CER correspond à un effet d'aubaine : la personne serait restée active au même niveau de rémunération mais perçoit, en plus, une pension qu'elle aurait liquidée plus tard si le CER n'avait pas existé ; dès lors, le dispositif est très coûteux ;
- le COR part de l'hypothèse que la personne aurait de toute façon liquidé sa pension au même âge ; l'impact financier du CER pour le régime est uniquement une ressource supplémentaire de cotisations du fait de l'activité, sans création de droits supplémentaires à retraite si l'emploi occupé et la pension liquidée concernent le même régime (CER intra régime général).

[22] La Cour conclut qu' « *au final, une certaine concurrence entre dispositifs peut être observée. Elle résulte d'un probable défaut de ciblage de ceux-ci, témoignant d'une volonté d'agir au plus vite sur l'emploi des seniors, en actionnant tous les leviers d'actions disponibles.* » En matière de CER, le rapport de la Cour ne présente qu'une proposition (n°64) : « *Dès que les données seront disponibles, établir un bilan rigoureux de la réforme du cumul emploi-retraite, en l'analysant au regard des autres dispositifs visant à la prolongation de l'activité professionnelle.* »

4. OBJECTIF DE LA MISSION

[23] L'objet de la mission est d'interroger ces dispositifs au regard des objectifs poursuivis par les politiques publiques en matière d'emploi et de retraite⁹, et notamment :

- l'augmentation du taux d'emploi des personnes de plus de cinquante-cinq ans ;
- l'équité et la solidarité ;
- la pérennité financière.

[24] Il s'agit en premier lieu de s'interroger sur le profil des utilisateurs du CER et de la RP : niveau de revenu d'activité, niveau de pension, statut de l'activité avant et après cumul, genre, âge.

[25] Il s'agit, en particulier, de s'interroger sur l'impact du dispositif de cumul sur :

- le taux d'emploi : effet positif du cumul (les personnes concernées sont des actifs occupés au sens du BIT) mais quel est son impact réel ?
- les finances publiques : risque de surcoût lié à l'effet d'aubaine pour une partie de la population ?
- l'accompagnement de la réforme des retraites : le cumul permet-il de compenser le faible niveau de certaines retraites ?
- quel est le lien éventuel entre ce dispositif et les statuts ou les formes d'emploi des seniors (indépendants, dont le statut d'auto entrepreneur, travail à temps partiel, etc) ?

[26] Il s'agit également de s'interroger sur l'échec du dispositif de retraite progressive :

⁹ Voir l'article 1 de la loi du 9 novembre 2010 : « *Le système de retraite par répartition poursuit les objectifs de maintien d'un niveau de vie satisfaisant des retraités, de lisibilité, de transparence, d'équité intergénérationnelle, de solidarité intragénérationnelle, de pérennité financière, de progression du taux d'emploi des personnes de plus de cinquante-cinq ans et de réduction des écarts de pension entre les hommes et les femmes.* »

- Existe-t-il un réel besoin de la part des entreprises et des salariés,
- Sa mise en œuvre est-elle suffisamment aisée ?
- Faut-il améliorer le dispositif ? et si oui, à quel coût pour les finances publiques (coût actuel et coût prévisible) ?

5. DONNEES NECESSAIRES A LA MISSION

- [27] Pour répondre à ces questions, il convient de disposer de données sur le nombre de personnes concernées et sur le type de public recourant à ce dispositif afin de déterminer les usages individuels (par les personnes et, le cas échéant, les entreprises) qui en sont faits.
- [28] En termes d'investigation, il s'agit :
- d'approfondir l'analyse des textes ;
 - de conduire des entretiens auprès de la DGAFP, de la DREES, de la DSS et des caisses de sécurité sociale principalement concernées ;
 - de formuler des demandes de données auprès de ces organismes.
- [29] Des comparaisons internationales pourront être établies si certaines expériences étrangères de dispositif comparable s'avèrent intéressantes.

Tableau 1 : Comparaison des dispositifs de surcote, de CER et de RP par le COR¹⁰

	Hypothèse de prolongation d'activité	Gain intertemporel pour le régime général (en € constant)
Cas 1 (carrière plate au SMIC)	Surcote de 7 trimestres (départ en retraite à l'âge de 61,5 ans)	2 569
	Surcote de 20 trimestres (départ en retraite à l'âge de 65 ans)	7 164
	Cumul emploi retraite à temps plein jusqu'à 65 ans	12 555
Cas 2 (carrière ascendante du SMIC au PSS)	Surcote de 7 trimestres (départ en retraite à l'âge de 61,5 ans)	-720
	Surcote de 20 trimestres (départ en retraite à l'âge de 65 ans)	-968
	Cumul emploi retraite à temps plein jusqu'à 65 ans	26 954
Cas 3 (carrière ascendante de 1 à 2 PSS)	Surcote de 7 trimestres (départ en retraite à l'âge de 61,5 ans)	-1 760
	Surcote de 20 trimestres (départ en retraite à l'âge de 65 ans)	13 752
	Cumul emploi retraite à temps plein jusqu'à 65 ans	29 706

Note de lecture : le gain intertemporel pour le régime général est égal à la différence entre, d'une part les cotisations reçues après 60 ans et d'autre part l'écart entre les prestations servies dans la situation considérée et celles versées dans la situation de référence (liquidation et cessation définitive d'activité à 60 ans), actualisées à l'âge d'obtention du taux plein (60 ans). Un signe + correspond à un gain pour le régime et un signe - représente un coût pour le régime.

Source : Cour des comptes⁵.

⁵ Les données relatives au cumul-emploi retraite diffèrent de celles publiées par la Cour des comptes, en ce que ces dernières n'ont pas supposé que la reprise d'activité se faisait nécessairement dans le même régime et qu'en l'absence de dispositif de cumul, l'assuré aurait de toute façon travaillé jusqu'à 65 ans.

¹⁰ Séance du 26 janvier 2011 sur la « Prolongation d'activité, liberté de choix et neutralité actuarielle : décote, surcote et cumul emploi retraite »- document 7, CER et surcote : Eléments de comparaison.

Tableau 2 : Comparaison des dispositifs de surcote, de CER et de RP par la Cour des comptes¹¹

Coût inter-temporel de différentes stratégies de prolongation de l'activité professionnelle pour un régime de retraite de base

Cas-type	Scénario	Coût inter-temporel pour le régime (en €)	Bilan inter-temporel (en % de la valeur actuelle probable d'une pension de retraite liquidée au taux plein à 60 ans)
Cas 1 (carrière plate au SMIC)	Surcote de 7 trimestres (départ en retraite à 61,5 ans)	2569	+ 1,5 %
	Surcote de 20 trimestres	7164	+ 4,4 %
	Cumul emploi-retraite à 60 % jusqu'à 65 ans	-27 579 / - 35 112	-17,1 / -21,7 %
	Cumul emploi-retraite à 100 % jusqu'à 65 ans.	-22 557 / -35 112	-14,0 / -21,7 %
	Retraite progressive à 50 %	-11 664	-7,2 %
Cas 2 (carrière ascendante du SMIC au PSS)	Surcote de 7 trimestres (départ en retraite à 61,5 ans)	-720	-0,2 %
	Surcote de 20 trimestres	-968	-0,3 %
	Cumul emploi-retraite à 60 % jusqu'à 65 ans	-48 312 / -64 485	-16,2 / -21,6 %
	Cumul emploi-retraite à 100 % jusqu'à 65 ans.	-37 531 / -64 485	-12,5 / -21,6 %
	Retraite progressive à 50 %	-19 657	-6,6 %
Cas 3 (carrière ascendante de 1 à 2 PSS)	Surcote de 7 trimestres (départ en retraite à 61,5 ans)	-1760	-0,6%
	Surcote de 20 trimestres	13 752	+4,1 %
	Cumul emploi-retraite à 60 % jusqu'à 65 ans	-54 463 / -72 387	-16,4 / -21,7 %
	Cumul emploi-retraite à 100 % jusqu'à 65 ans.	-43 581 / -72 387	-13,1 / -21,7 %
	Retraite progressive à 50 %	-37 295	-9,5 %

Note de lecture : Un signe positif correspond à un bénéfice pour le régime en termes de bilan inter-temporel. Un signe négatif correspond à un coût pour le régime en termes de bilan inter-temporel. Les deux valeurs présentées pour le cumul correspondent à la situation où la reprise d'activité se fait au régime servant la pension (première valeur) et hors du régime servant la pension (seconde valeur).

Source : Cour des comptes

¹¹ Page 377, Chapitre XIV du rapport de la Cour des comptes sur la sécurité sociale de 2010 consacré au dispositif de « décotes et surcotes dans les pensions de retraite ».

Annexe 2 : Document du COR (comparaisons internationales)

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 26 janvier 2011 - 9 h 30

« Prolongation d'activité, liberté de choix et neutralité actuarielle : décote, surcote
et cumul emploi retraite »

Document N°11

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Décote, surcote et cumul emploi retraite à l'étranger

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Décote, surcote et cumul emploi retraite à l'étranger

Les pays étudiés ici sont l'Allemagne, la Belgique, le Canada, l'Espagne, les Etats-Unis, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède. Le cas de la France est rappelé pour référence. Les pays européens examinés ainsi que le Japon et le Canada ont, depuis le début des années 1990, réformé leur système de retraite. Les Etats-Unis avaient réformé le leur dès 1983.

L'objectif affiché des réformes est très généralement d'inciter les personnes à prolonger leur activité afin d'accroître la masse des cotisations, de freiner l'augmentation de la masse des pensions et de préserver, moyennant un prolongement d'activité, le niveau des taux de remplacement.

Dans ce but, ces pays ont aménagé les barèmes de pension, en particulier avec l'instauration de décotes liées à l'âge (Allemagne, Canada, Etats-Unis, France, Japon) et de surcotes (Canada, Espagne, Etats-Unis, France, Japon, Royaume-Uni), ou d'une surcote forfaitaire liée à l'activité après un certain âge (Belgique), ou encore, dans le cadre des comptes notionnels, en les faisant dépendre de l'espérance de vie à l'âge de départ en retraite (Suède et Italie).

Dans les cinq pays qui ont instauré des décotes (Allemagne, Canada, Etats-Unis, France, Japon), celles-ci s'annulent à un âge compris entre 65 et 67 ans (appelé « âge d'annulation de la décote »). Des décotes s'appliquent alors pour les départs à la retraite à un âge compris entre l'âge d'ouverture des droits¹ et l'âge d'annulation de la décote. Ces décotes sont de 3,6 % par année d'anticipation en Allemagne, 6 % par an au Canada, 6,7 % par an aux Etats-Unis, 6 % par an au Japon et 5 % par an (à partir de la génération 1953) en France. La France est le seul pays qui fait dépendre la décote également d'un critère de durée d'assurance et donne ainsi la possibilité aux assurés ayant une durée d'assurance suffisante de partir à la retraite sans décote dès l'âge d'ouverture des droits.

Au-delà de l'âge d'annulation de la décote (Canada, Etats-Unis, France et Japon) ou de l'âge d'ouverture des droits (Espagne et Royaume-Uni), les assurés bénéficient de surcotes de pension, qui prennent en compte le fait que l'assuré percevra moins longtemps sa pension et, en cas de prolongation d'activité, contribuera davantage au régime : 6 % par an au Canada ; 2 % par an en Espagne (3 % si la durée de contribution est supérieure à 40 ans) ; 8 % par an aux Etats-Unis ; 8,4 % par an au Japon ; 10,4 % par an au Royaume-Uni ; enfin, 5 % par an en France.

La Belgique ne dispose pas d'un mécanisme de surcote en tant que tel mais prévoit un bonus de pension aux assurés travaillant au-delà de 62 ans : chaque jour de travail à temps plein (ou en équivalent sur une année) donne droit à un supplément d'un peu plus de 2 euros de pension annuelle.

¹ L'âge d'ouverture des droits, c'est-à-dire l'âge à partir duquel il est possible de liquider une pension, est de 60 ans au Canada et au Japon, 62 ans aux Etats-Unis et en France (à partir de la génération 1956) et de 63 ans en Allemagne (moyennant 35 ans de contribution).

Il faut noter la particularité des régimes en comptes notionnels italien et suédois dans lesquels, bien qu'il n'existe pas de décote et de surcote explicites, le montant de la pension est proportionnelle aux droits accumulés selon un coefficient qui augmente avec l'âge de départ et dépend de la génération. Par exemple en Suède, pour la génération 1945, un départ à 61 ans donne droit à une pension annuelle équivalente à 5,39% du capital notionnel accumulé contre une pension annuelle de 7,50% du capital notionnel accumulé pour un départ à 70 ans.

Cependant, ces décotes et surcotes ne sont pas les seuls facteurs qui déterminent la variation du niveau de la pension en fonction de la date de liquidation des droits.

Dans les régimes de retraite en annuités ainsi que dans le régime en points allemand qui est conçu pour une durée de contribution cible de 45 ans, le montant de la pension est proratisé lorsque n'est pas atteinte une durée de contribution cible (ou de résidence pour les Pays-Bas)² : 45 ans en Belgique, 34 ans au Canada, 35 ans en Espagne, 35 ans aux Etats-Unis, 40,75 ans en France (pour la génération âgée de 60 ans en 2011), 40 ans dans l'ancien système italien, 40 ans au Japon, 30 ans au Royaume-Uni depuis la réforme de 2007, 50 ans aux Pays-Bas.

De plus, à l'exception des Pays-Bas et dans une moindre mesure au Royaume-Uni, où les pensions sont forfaitaires, le niveau de la pension, au moment de la liquidation des droits, dépend de la carrière salariale et augmente en cas de poursuite de l'activité. C'est clair dans les régimes dits « contributifs » où le niveau des prestations dépend étroitement du niveau des contributions, tels que les régimes en points (Allemagne, régimes complémentaires en France) ou les systèmes de comptes notionnels (en Suède et en Italie). C'est le cas également dans les régimes en annuités où le salaire de référence pour déterminer la pension prend généralement en compte les derniers salaires d'activité (5 ou 10 dernières années dans l'ancien système italien, 15 dernières années en Espagne) ou les meilleures années d'activité (34 meilleures années au Canada, 35 aux Etats-Unis, 25 en France).

Les décotes et surcotes dans les différents régimes ne sont donc pas directement comparables, puisqu'elles ne permettent pas à elles seules d'apprécier les taux de minoration et de majoration de la pension résultant d'un report ou d'une avancée de l'âge de liquidation, mais, notamment lorsqu'elles apparaissent de manière explicite dans les barèmes de liquidation, elles sont susceptibles de constituer un signal fort pour le salarié dès lors que celui-ci peut choisir la date de son départ à la retraite.

Le cumul entre la pension et des revenus d'activité est possible dans tous les pays examinés. Dans les pays n'appliquant pas de décote, le cumul est totalement libre, à l'exception de l'Espagne qui n'autorise le cumul d'une pension qu'avec les revenus tirés d'une activité à temps partiel et de la Belgique qui le limite au plafond de revenu soumis à cotisation. Dans les pays qui autorisent des départs en retraite avec décote, le cumul est soumis à des conditions, le plus souvent de limite de revenus, entre l'âge d'ouverture des droits et l'âge d'annulation de la décote, et est totalement libre au-delà. Les conséquences du cumul emploi retraite en termes de versement de cotisations et d'évolution des droits à la retraite diffèrent en revanche selon les pays. Dans certains pays, le cumul permet de ne plus cotiser à la retraite parce que l'activité supplémentaire n'apporte aucun droit à retraite supplémentaire (Canada, Japon après 70 ans) ; dans d'autres, le cumul oblige à continuer de cotiser à la retraite car il est possible que la prolongation d'activité entraîne une hausse de la pension (Espagne, Etats-Unis,

² Ces durées ne sont pas validées selon les mêmes critères dans les différents pays étudiés (voir l'annexe).

Suède) ; dans d'autres encore, des cotisations à la retraite doivent être versées alors que le cumul ne donne aucun droit à la retraite supplémentaire (Allemagne, Belgique, France, Italie, Japon entre 60 et 69 ans, Pays-Bas et Royaume-Uni).

Le tableau suivant synthétise différentes données collectées par le secrétariat général du Conseil, et qui sont reprises dans les fiches descriptives de chacun des pays étudiés, extraites du document 5 de la séance de mars 2010³ et actualisées.

³ <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1322.pdf>.

Situation au 1 ^{er} janvier 2011		Allemagne	Belgique	Canada	Espagne
Type de régime		Points	Annuités	Annuités	Annuités
Décotes / surcotes liées à l'âge	Âge d'ouverture des droits	65 ans (67 ans à terme en 2029) ⁴ ou à partir de 63 ans si 35 ans ou plus de contribution	60 ans	60 ans	65 ans et 15 ans de contribution En projet : 67 ans et 23 ans de contribution ⁵
	Âge d'annulation de la décote	65 ans (67 ans à terme ou à partir de 65 ans si 45 ans de contribution)	-	65 ans	-
	Décotes	3,6 % par an	-	0,5% par mois	-
	Surcotes	-	Un bonus de pension est accordé pour les assurés cotisants à partir de 62 ans : chaque jour de travail à temps plein (ou en équivalent) donne droit à un supplément d'un peu plus de 2 euros de pension annuelle	0,5% par mois au-delà de l'âge d'annulation de la décote, à concurrence de 30%	Taux de liquidation majoré de 2% par an au-delà de 65 ans Le taux de liquidation est majoré de 3 % par an au-delà de 65 ans si l'assuré a validé plus de 40 ans de contribution
Autres éléments	Coefficient de proratisation	Régime en point	Pension complète pour 45 ans de contribution	Pension complète pour 34 ans de contribution	Pension complète pour 35 ans de contribution
	Calcul du SAM		Salaire moyen des 45 meilleures années	Salaire moyen des 34 meilleures années	Salaire moyen des 15 dernières années
Cumul emploi retraite		Soumis à des conditions de limite au cumul avant l'âge d'annulation de la décote et totalement libre après cet âge	Possible tant que la pension et les revenus du travail ne dépassent pas le plafond de revenu soumis à cotisation. Sinon, la pension est diminuée du montant du dépassement	Soumis à des conditions de limite au cumul avant l'âge d'annulation de la décote et totalement libre après cet âge	Possible de cumuler une pension uniquement avec un revenu d'activité à temps partiel

⁴ Relèvement de 65 à 67 ans entre 2011 et 2029, par paliers d'un mois par an (entre 65 et 66 ans) et par paliers de deux mois (entre 66 et 67 ans)

⁵ Ce relèvement commencerait en 2013 et serait graduel (deux mois par an) pour s'achever en 2025.

Situation au 1 ^{er} janvier 2011		Etats-Unis	Italie (ancien régime)	Italie (nouveau régime)	Japon
Type de régime		Annuités	Annuités	Comptes notionnels	Annuités
Décotes / surcotes liées à l'âge	Âge d'ouverture des droits	62 ans	65 ans pour les hommes 60 ans pour les femmes ⁶ 60 ans si 35 ans de contribution ⁷ Pas de condition d'âge si 40 ans de contribution	A partir de 57 ans si la pension est équivalente ou supérieure à 1,2 fois le minimum vieillesse (65 ans sinon) Pas de condition d'âge si 40 ans de contribution	60 ans et 25 ans de contribution
	Âge d'annulation de la décote	66 ans (67 ans à terme pour la génération 1960) ⁸	-	-	65 ans à terme en 2025 pour les hommes et 2030 pour les femmes ⁹
	Décotes	5/9% par mois	-	La pension est proportionnelle aux droits accumulés selon un coefficient qui augmente avec l'âge de départ : 4,42% à 57 ans et 5,62% à 65 ans.	0,5% par mois
	Surcotes	8% par an au-delà de l'âge d'annulation de la décote	-	-	0,7% par mois au-delà de l'âge d'annulation de la décote
Autres éléments	Coefficient de proratisation	Pension complète pour 35 ans de contribution	Pension complète pour 40 ans de contribution	Régime en comptes notionnels	Pension complète pour 40 ans de contribution
	Calcul du SAM	Salaire moyen des 35 meilleures années	Salaire moyen des 5 dernières années pour les années validées jusqu'au 31/12/92 : Salaire moyen de 10 dernières années pour les années validées du 01/01/93 au 31/12/95		Salaire moyen de carrière
Cumul emploi retraite		Soumis à des conditions de limite au cumul avant l'âge d'annulation de la décote et totalement libre après cet âge	Totalement libre pour les assurés relevant de l'ancien régime ou en partie du nouveau régime (aucun retraité ne relève uniquement du nouveau régime)	-	Soumis à des conditions de limite au cumul avant l'âge d'annulation de la décote et totalement libre après cet âge

⁶ 61 ans pour les assurées de la fonction publique. Passage de 61 à 65 ans pour les assurées de la fonction publique entre 2011 et 2012.

⁷ Le bénéfice de la pension d'ancienneté est conditionné à un critère « âge de liquidation + durée de contribution » minimum, correspondant à 95 en 2011 (départ à 60 ans avec 35 ans de contribution, à 61 ans avec 34 ans de contribution, ...). Il atteindra 97 en 2013 (départ à 61 ans avec 36 ans de contribution...).

⁸ Pour la génération naît en 1960 qui aura 62 ans en 2022.

⁹ Depuis 1994, alors que l'âge d'ouverture des droits du régime de base forfaitaire reste à 60 ans, l'âge d'obtention d'une pension complète augmente progressivement pour atteindre 65 ans, en 2013 pour les hommes et 2018 pour les femmes. De même, pour le régime obligatoire contributif des salariés, l'âge d'ouverture des droits reste à 60 ans et l'âge d'obtention d'une pension complète passera de 60 à 65 ans entre 2013 et 2025 pour les hommes et entre 2018 et 2030 pour les femmes.

Situation au 1 ^{er} janvier 2011		<i>Pays-Bas</i>	<i>Royaume-Uni</i>	<i>Suède</i>	<i>France</i>
Type de régime		Annuités	Annuités	Comptes notionnels	Annuités et points
<i>Décotes / surcotes liées à l'âge</i>	<i>Âge d'ouverture des droits</i>	65 ans <i>En projet : 67 ans</i> ¹⁰	65 ans pour les hommes 60,4 ans pour les femmes ¹¹ (68 ans à terme en 2046) ¹²	61 ans	60 ans (62 ans à partir de la génération 1956)
	<i>Âge d'annulation de la décote</i>	-	-	-	65 ans ou 163 trimestres de contribution pour la génération 1951 (67 ans ou 166 trimestres ¹³ de contribution pour la génération 1956)
	<i>Décotes</i>	-	-	La pension est proportionnelle aux droits accumulés selon un coefficient qui augmente avec l'âge de départ et dépend de la génération : 5,39% du capital notionnel accumulé pour un départ à 61 ans, 7,50% à 70 ans pour la génération 1945	1,5% par trimestre pour la génération 1951 (1,25% à partir de la génération 1953)
	<i>Surcotes</i>	-	10,4% par an au-delà de 65 ans		1,25% par trimestre au-delà de l'âge d'annulation de la décote
<i>Autres éléments</i>	<i>Coefficient de proratization</i>	Pension complète pour 50 ans de résidence	Pension complète pour 30 ans de contribution (44 ans pour les hommes et 39 ans pour les femmes avant 2010)	Régime en comptes notionnels	Pension complète pour 163 trimestres de contribution, pour la génération 1951
	<i>Calcul du SAM</i>	Pension forfaitaire	Pension forfaitaire		Salaires moyens des 25 meilleures années
<i>Cumul emploi retraite</i>		Totalement libre	Totalement libre	Totalement libre	Soumis à des conditions de limite au cumul avant l'âge d'annulation de la décote et totalement libre après cet âge

Source COR

¹⁰ Relèvement de 65 à 67 ans entre 2014 et 2025 par paliers de 2 mois par an.

¹¹ Selon le Pension Act de 1995 l'âge légal de départ à la retraite des femmes devait passer au fil des générations de 60 ans à 65 ans entre le avril 2010 et le avril 2020 (pour information, il sera de 60,8 ans au 1^{er} janvier 2012) mais, selon le Pension Bill 2011 qui a pris effet le 12 janvier, cet âge sera de 65 ans dès 2018.

¹² Le Pension Act de 2007 repousse l'âge légal de départ à la retraite pour les hommes et les femmes en trois étapes : de 65 ans à 66 ans entre avril 2024 et avril 2026, de 66 ans à 67 ans entre avril 2034 et avril 2036, enfin de 67 ans à 68 ans entre avril 2044 et avril 2046. Le Pension Bill 2011 avance la première étape et l'âge de la retraite des hommes et des femmes passera de 65 ans à 66 ans entre 2018 et 2020.

¹³ Estimation sur la base des projections d'espérance de vie à 60 ans.

L'Allemagne¹⁴

L'Allemagne a un régime de base en points couvrant l'ensemble des salariés du secteur privé ainsi que les non-salariés.

Le montant de la pension est obtenu à partir du nombre de points accumulé au cours de la carrière. La somme des points est calculée à partir des rémunérations assujetties aux cotisations d'assurance de chaque année (jusqu'au plafond des cotisations) divisées par le montant moyen des rémunérations en Allemagne pour la même année.

Il existe plusieurs âges de la retraite, selon la situation personnelle des assurés et selon leur durée de contribution.

Avant les réformes de la première moitié des années 2000, l'âge minimum était compris entre 60 et 65 ans suivant les cas :

- 65 ans sans autres conditions ;
- 63 ans avec 35 années d'assurance moyennant une décote liée à l'âge de 3,6 % par année d'anticipation ;
- 61 ans pour les chômeurs et les personnes en préretraite progressive ;
- 60 ans pour les invalides avec 35 années d'assurance ;
- 60 ans pour les femmes avec 15 années d'assurance, dont 10 après l'âge de 40 ans.

L'âge d'obtention d'une pension sans décote liée à l'âge était 65 ans.

Après les réformes de la première moitié des années 2000, le législateur allemand a restreint les possibilités de départ à un âge minimum inférieur à 65 ans à partir de 2012 en ne gardant que les possibilités de départ dès 63 ans avec 35 années d'assurance dans les mêmes conditions qu'auparavant et dès 60 ans pour les invalides avec 35 années d'assurance. L'âge d'obtention d'une pension sans décote liée à l'âge était toujours 65 ans.

La réforme de 2007 modifie uniquement l'âge d'obtention d'une pension sans décote qui passera de 65 à 67 ans entre 2012 et 2029. Les âges d'ouverture des droits resteront identiques, en particulier 63 ans avec 35 ans de contribution mais avec une plus forte décote (quatre ans de décote et non plus deux).

La réforme prévoit toutefois qu'après 45 ans de contribution, il sera toujours possible aux assurés de partir à la retraite à 65 ans et sans décote.

Le cumul emploi-retraite est possible et sans aucune restriction ou plafond de cumul après l'âge d'obtention d'une pension sans décote liée à l'âge. Il est limité à un revenu d'activité maximum (400 euros bruts en 2008) avant cet âge. Tout dépassement de revenu entraîne le versement d'une pension partielle, voire une suspension des versements de pension.

¹⁴ http://www.deutsche-rentenversicherung-bund.de/nm_99892/SharedDocs/fr/Navigation/_home_node.html_nnn=true

La Belgique¹⁵

Historiquement, en Belgique, l'âge d'ouverture des droits à pension était de 55 ans pour les femmes et de 60 ans pour les hommes, sous condition d'avoir validé 20 ans de contributions. Toutefois, l'âge de la pension sans décote liée à l'âge était 60 ans pour les femmes et 65 ans pour les hommes, soit par l'atteinte d'une durée de contribution de 45 ans pour les hommes et de 40 ans pour les femmes. Tout départ à la retraite anticipé conduisait à une décote de 5% par année d'anticipation.

Ces décotes ont été définitivement abrogées en 1990. De nombreuses réformes avaient, dès la fin des années 1970, réduit la portée de ces décotes : par exemple l'instauration des « prépensions » pour les chômeurs âgés (et les invalides) qui consistent à accorder aux intéressés une indemnité égale à la différence entre le montant de la pension de retraite qui leur était effectivement accordé et celle qu'ils auraient obtenu si ce montant n'avait pas été réduit de 5 % par année d'anticipation et aussi, une exemption de décotes aux assurés si leur employeur s'engageait à embaucher un chômeur pour les remplacer.

Depuis une réforme de 1996, dont la montée en charge s'est achevée le 1^{er} janvier 2009, les âges de la retraite et les durées de contribution nécessaires à une pension complète ont été égalisés entre les hommes et les femmes. De même, la durée de contribution permettant l'éligibilité à une pension anticipée est passée progressivement de 20 à 35 ans (depuis le 1^{er} janvier 2005). De fait, en Belgique, une pension complète est obtenue non pas sous condition d'âge mais sous condition d'une durée de contribution de 45 ans.

Il n'existe pas de système de décote/surcote lié à l'âge explicite en Belgique mais il existe un bonus de pension, voté en 2005 et instauré en 2007, lié aux cotisations après 62 ans ou dès l'atteinte de 44 ans de contribution : chaque jour de travail à temps plein (ou en équivalent) donne droit à un supplément d'un peu plus de 2 euros de pension annuelle. Une validation à d'autres titres que les périodes cotisées ne donne pas droit intégralement au bonus de pension dès 62 ans mais uniquement à un bonus de 30 jours équivalent temps plein par an.

Il subsiste en Belgique des dispositifs de retraite anticipée qui peuvent permettre, sous certaines conditions, des validations dès 58 ans mais le plus souvent dès 60 ans : l'anticipation de retraite et la « prépension »¹⁶. La prépension est considérée comme une forme de chômage et valide une période donnée sur la base du salaire minimum porté au compte.

Enfin, un employeur ne peut mettre à la retraite d'office un salarié, celui-ci décidant de son âge de départ à la retraite. De plus, le cumul emploi retraite est possible à tous les âges, l'unique condition étant que la pension et les revenus du travail ne dépassent pas le plafond de revenu soumis à cotisation. En cas de non-respect de cette condition, la pension est diminuée du montant du dépassement.

¹⁵ <http://www.rvponp.fgov.be/onprvp2004/FR/intro.asp>

¹⁶ Les conditions d'accès à la prépension sont les suivantes : être licencié, avoir droit aux allocations de chômage, présence d'une convention collective de prépension, avoir atteint l'âge prévu pour bénéficier du régime de la prépension, avoir atteint l'ancienneté requise. Le régime général prévoit un âge minimum de 60 ans et une carrière de 35 ans pour les hommes les femmes. La prépension à 58 ans est possible pour des métiers dit « lourds » ou à partir de 55 ans dans certains secteurs (métal, verres, textiles,...). Dans ces secteurs, à partir de 2011, l'âge d'accès à la prépension sera augmenté d'un an tous les deux ans pour rejoindre le régime de prépension des métiers « lourds ».

Le Canada¹⁷

L'âge de pension sans décote liée à l'âge pour le régime de pensions du Canada (RPC) est 65 ans.

La pension est égale à 25 % des revenus moyens de l'assuré sur l'ensemble de sa carrière, dans la limite de ses 34 meilleures années. Si l'assuré ne totalise pas 34 années de contribution, sa pension est proratisée.

Depuis 1987, l'âge minimum donnant droit aux prestations du RPC est 60 ans. Toutefois, dans le cas d'un départ à la retraite avant 65 ans, la pension est réduite de 0,5% par mois, jusqu'à concurrence de 30%, et est majorée d'autant dans le cas d'un départ à la retraite entre 65 et 70 ans.

Pour bénéficier d'une pension de retraite entre les âges de 60 et 64 ans, il est nécessaire que l'assuré réponde aux conditions suivantes :

- il doit avoir cessé de travailler avant la fin du mois précédant le début de perception de la pension de retraite du RPC et pendant le mois au cours duquel la pension de retraite est versée (par exemple, pour percevoir sa pension à partir du mois d'avril, l'assuré doit avoir cessé son travail avant la fin du mois de mars et ne peut pas travailler pendant le mois d'avril) ;
- ou il doit gagner moins que le montant mensuel maximum de la pension de retraite du RPC (soit 884,58 dollars canadien en 2008) pendant le mois précédant le début de perception de la pension ainsi que pendant le mois au cours duquel la pension est versée (par exemple, pour percevoir sa pension à partir du mois d'avril, l'assuré doit gagner moins de 884,58 dollars canadien en mars et en avril).

Une fois que l'assuré reçoit sa pension du RPC, il peut retravailler et cumuler ses revenus d'activité et sa pension sans aucune restriction ni limite au cumul. Cependant, il ne pourra plus continuer à cotiser au RPC sur ses gains à venir.

¹⁷ <http://www.servicecanada.gc.ca/fra/psr/pub/feuillet/retraite.shtml>

L'Espagne¹⁸

Les bénéficiaires d'une pension de base en Espagne sont les personnes qui relèvent du régime général, affiliées et inscrites au système de la sécurité sociale, et âgées de 65 ans.

Le régime général espagnol fonctionne en annuités. Le taux de liquidation vaut 50 % pour 15 années de cotisation, il croît ensuite de 3 points par année de cotisation entre la 16^e et la 25^e, puis de 2 points par année supplémentaire au-delà de la 26^e année de cotisation jusqu'à atteindre 100 % pour 35 années de cotisation effective. 40 années de cotisation au maximum sont prises en compte avant 65 ans. Le salaire de référence est le salaire moyen de l'assuré des 15 dernières années.

Des réformes en 2006 et en 2007 ont visé à la prolongation d'activité à travers plusieurs mesures :

- l'augmentation de la durée minimale de cotisation pour pouvoir bénéficier d'une pension de retraite. Cette durée de cotisation a été progressivement portée à 5 475 jours en 2010 (15 ans, soit une augmentation de 2,1 années) ;
- l'instauration de surcotes liées à la durée de contribution, qui augmentent le taux de liquidation de la pension de 2 % par an entre 35 et 40 ans de contribution et 3 % par année supplémentaire pour les personnes ayant déjà cotisé 40 ans ;
- le durcissement des conditions d'accès à la retraite partielle, accessible à partir de 61 ans pour les assurés ayant au moins 6 ans d'ancienneté dans l'entreprise et ayant cotisé au moins 30 ans à la sécurité sociale ;
- enfin, l'extension aux salariés âgés de 59 ans des aides aux entreprises pour garder leurs salariés âgés, auparavant limitées aux salariés de 60 ans et plus.

De fait, il existe beaucoup de dispositifs de retraites anticipées qui permettent de partir à la retraite avant 65 ans, voire avant 60 ans dans certains cas, pour certaines professions (ouvriers des chemins de fer, marins, mineurs, salariés ayant un emploi de nature exceptionnellement pénible...) ou statuts (invalides, licenciés économiques, chômeurs de longue durée ayant 30 ans de contribution...).

Il existe également différents dispositifs de retraite flexible ou partielle dès 60 ans qui permettent de cumuler une pension avec un revenu d'activité à temps partiel. Si le travail est considéré comme un temps plein, la pension de retraite est suspendue. L'employeur est obligé de présenter une demande d'inscription à la sécurité sociale et de verser les cotisations correspondantes, qui pourront servir à augmenter le pourcentage ordinaire de la pension (jusqu'à 100% correspondant à 35 ans de cotisation), justifier le pourcentage additionnel de 2% au delà de 65 ans et peut être augmenté par un pourcentage additionnel de 3% au delà de 65 ans si l'assuré justifie de 40 ans de cotisation. Mais dans tous les cas, le salaire de référence ne peut être recalculé après liquidation.

Enfin, le gouvernement espagnol actuel projette de retarder l'âge d'ouverture des droits de 65 ans à 67 ans. Ce relèvement commencerait en 2013 et serait graduel (deux mois par an) pour s'achever en 2025. Dans le même temps, il est prévu de repousser les possibilités de départs en retraite anticipée ouverte dès 52 ans à l'âge de 58 ans.

¹⁸ http://www.seg-social.es/Internet_1/index.htm.

Les Etats-Unis¹⁹

Aux Etats-Unis, depuis le début des années 1960, l'âge d'ouverture des droits était 62 ans et l'âge d'obtention d'une pension sans décote liée à l'âge à 65 ans avec 35 ans de contribution.

Les assurés pouvaient liquider leur pension dès l'âge de 62 ans mais avec une décote de 5/9 % (0,56%) par mois d'anticipation par rapport à l'âge de départ à taux plein (soit entre 6 et 7 % par année d'anticipation). La décote maximale pour un assuré liquidant sa pension à 62 ans était ainsi de 20 %²⁰.

La pension est déterminée selon la moyenne des salaires des 35 meilleures années de rémunération. Toutefois, le barème de calcul de la pension est dégressif en fonction du niveau du salaire de référence, le système accordant plus de droits aux faibles revenus.

Une loi de 1983 a modifié l'âge d'obtention d'une pension sans décote liée à l'âge en le portant à 67 ans et 35 ans de contribution pour la génération 1960 atteignant 62 ans en 2022. L'âge d'ouverture des droits reste à 62 ans, moyennant une décote plus importante suite à la réforme : pour un départ à la retraite à l'âge minimum, la décote sera d'un tiers de la pension (et non plus 20 %) à terme, soit en 2022. Dans le même temps, une surcote, de 8% par année de report pour les assurés nés à partir de 1943, est appliquée pour tout report de l'âge de départ en retraite au-delà de l'âge d'obtention d'une pension sans décote liée à l'âge.

Il faut cependant souligner que beaucoup de retraités aux Etats-Unis ont recours à plusieurs sources de revenus, notamment des revenus d'activité, afin de subvenir à leurs besoins. Ils ont la possibilité de cumuler un revenu d'activité et leur pension de retraite selon plusieurs règles dépendant de leur âge :

- avant l'âge d'obtention d'une pension complète, chaque dollar de revenu d'activité réduit la pension de 0,5 dollar US, au-delà d'un total « revenu d'activité + pension » de 14 160 dollars US ;
- l'année au cours de laquelle l'assuré va atteindre l'âge d'obtention d'une pension complète, jusqu'à ce qu'il ait exactement cet âge, chaque dollar de revenu d'activité réduit la pension de 0,33 dollar US, au-delà d'un total « revenu d'activité + pension » de 37 680 dollars US ;
- à partir de l'âge d'obtention d'une pension complète, il n'existe plus aucune limite au cumul.

Dans tous les cas, si les revenus d'activité, toujours soumis à cotisation, font évoluer le salaire de référence à partir duquel est déterminée la pension, cette dernière est recalculée en faveur de l'assuré, quel que soit son âge de liquidation jusqu'à ses 70 ans.

¹⁹ http://www.socialsecurity.gov/pgm/links_retirement.htm

²⁰ De plus, l'accès à la couverture maladie « medicare » est assujéti à l'atteinte de l'âge de 65 ans ce qui oblige les assurés liquidant leur retraite avant l'âge légal à s'assurer par eux-mêmes au risque maladie.

L'Italie²¹

Le cas de l'Italie est intéressant ? car de nombreuses réformes y ont fait évoluer les âges de la retraite.

En 1995, l'Italie a instauré un régime de comptes notionnels avec un âge d'ouverture des droits à 57 ans et il n'existe plus de notion de pension complète puisque les pensions sont modulées selon un barème croissant avec l'âge de liquidation, qui dépend notamment de l'espérance de vie à cet âge de la génération de l'assuré. La période d'acquisition des droits à la retraite est limitée à l'atteinte de l'âge de 65 ans. Il est toutefois impossible de partir à la retraite avant 65 ans si le montant de la pension n'atteint pas un montant équivalent à 1,2 fois le minimum vieillesse (« assegno sociale »). Des projets de suppression de la possibilité de partir dès 57 ans à la retraite dans le nouveau régime, en le portant à 65 ans, ont été discutés, notamment au milieu des années 2000, mais les bornes d'âges du nouveau système n'ont pour l'instant pas été modifiées. Toutefois, le choix de transition effectué (sur une très longue période puisque seul les nouveaux entrants sur le marché du travail ne relèvent que du nouveau système) implique que le nouveau système ne s'applique que pour une part très marginale dans les pensions des liquidants actuels.

Dans l'ancien régime de retraite italien, avant les réformes des années 1990 et 2000, l'âge d'ouverture des droits était de 60 ans pour les hommes et de 55 ans pour les femmes. La pension était fonction de la durée de contribution (2% du salaire de référence par année validée) qui ne pouvait excéder 40 ans : la pension complète n'était donc pas fonction d'un âge mais d'une durée de contribution. Cependant, il existait un système de départ en retraite anticipée (dite « pension d'ancienneté »), accessible sans condition d'âge dès 35 ans de contribution et obéissant aux mêmes règles de calcul que la pension vieillesse.

Plusieurs réformes ont eu pour conséquence de relever l'âge d'ouverture des droits dans l'ancien système, notamment pour les hommes, dont la dernière, en 2007, aura pour effet de supprimer à terme la pension d'ancienneté, en faisant progressivement évoluer les conditions requises pour bénéficier de ce type de pension vers celles de la pension vieillesse. Le bénéfice de la pension d'ancienneté sera ainsi conditionné à un critère « âge de liquidation + durée de contribution » minimum, correspondant à 97 en 2013 (départ à 61 ans avec 36 ans de contribution, à 62 ans avec 35 ans de contribution, à 63 ans avec 34 ans de contribution...). Le départ sans condition d'âge dans l'ancien système est soumis à une durée de contribution de 40 ans.

En 2010, une loi²² a confirmé que l'âge de la retraite en Italie devient flexible en fonction de l'augmentation de l'espérance de vie. A partir de 2015, l'âge de la pension de vieillesse, celui d'accès au minimum vieillesse, ainsi que la valeur du critère pour la pension d'ancienneté, seront augmentés en fonction des gains d'espérance de vie évalués par l'ISTAT (INSEE italien), dans le cadre d'un rendez-vous triennal (2019, 2022, etc.). En 2015, l'augmentation ne pourra excéder trois mois, ce qui n'est pas le cas pour les rendez-vous ultérieurs.

Le versement de la retraite est conditionné à la cessation de l'activité salariée. Une fois que l'assuré reçoit sa pension, il peut retravailler et cumuler ses revenus d'activité et sa pension sans aucune restriction ni limite au cumul depuis 2008.

²¹ <http://www.inps.it/newportal/default.aspx>

²² Loi 122/2010 faisant suite à un décret (78/2010) et d'un article de loi de 2009 (article 22 de la loi 102/2009).

Le Japon²³

Au Japon, le régime de base forfaitaire de retraite répartit les assurés en trois catégories : les personnes issues des professions libérales, les étudiants et les personnes sans emploi (catégorie 1) ; les salariés du secteur privé et les employés du secteur public (catégorie 2) ; les personnes dépendantes ou les conjoints des personnes appartenant à la deuxième catégorie (catégorie 3). Les salariés des secteurs privé et public doivent également cotiser au régime obligatoire contributif des employés du secteur privé et des fonctionnaires.

Dans le régime de base forfaitaire, l'âge d'ouverture des droits est 60 ans pour tous les assurés, quelle que soit leur catégorie. Cet âge était aussi l'âge d'obtention d'une pension sans décote liée à l'âge pour les assurés de la catégorie 2, alors que pour les assurés appartenant aux autres catégories, l'âge d'obtention d'une pension sans décote était 65 ans. La pension complète dépendait pour tous les assurés de la durée d'assurance, entre 25 ans (pour avoir accès à la pension) et 40 ans (durée maximum intégrée au calcul). La pension des assurés ayant une durée d'assurance comprise entre 25 et 40 ans était proratisée.

Pour bénéficier des prestations du régime obligatoire contributif des salariés, l'assuré doit répondre aux conditions requises par le régime de base forfaitaire soit une durée minimale de cotisation de 25 ans. Il doit également avoir cotisé au moins un mois au titre du régime obligatoire des salariés et être âgé de 60 ans. La pension complète est déterminée uniquement par la durée d'assurance validée par l'assuré.

Depuis 1994, alors que l'âge d'ouverture des droits du régime de base forfaitaire reste à 60 ans, l'âge d'obtention d'une pension sans décote liée à l'âge pour les assurés de la catégorie 2 augmente progressivement pour atteindre 65 ans (comme pour les catégories 1 et 3), en 2013 pour les hommes et 2018 pour les femmes. La décote appliquée est de 0,5% par mois d'anticipation. Une surcote de 0,7% par mois est appliquée pour tout départ au-delà de 65 ans. De même, pour le régime obligatoire contributif des salariés, l'âge d'obtention d'une pension sans décote liée à l'âge passera de 60 à 65 ans entre 2013 et 2025 pour les hommes et entre 2018 et 2030 pour les femmes.

Les possibilités de cumul des deux pensions (forfaitaire et contributive) avec un revenu d'activité prennent déjà en compte ces futurs décalages jusqu'à 65 ans :

- entre 60 et 64 ans, tout cumul entraîne une baisse de pension de 20%. Si le total du revenu d'activité avec les 80% restant de la pension excède 280 000 yens, la pension est réduite de 50% du dépassement de ce plafond ;
- entre 65 et 69 ans, un cumul n'entraîne pas de baisse de pension. Toutefois, si le total du revenu d'activité et de la pension excède 480 000 yens, la pension est réduite de 50% du dépassement de ce plafond ;
- au-delà de 70 ans, les conditions de cumul sont les mêmes qu'entre 65 et 69 ans mais les revenus d'activité ne sont plus amputés des cotisations retraite.

²³ <http://www.mhlw.go.jp/english/index.html>

Les Pays-Bas²⁴

L'âge d'ouverture des droits de la pension de retraite universelle de base néerlandaise est 65 ans.

A partir de 65 ans, tout résident des Pays-Bas a droit aux allocations de retraite (AOW). L'AOW est une assurance sociale qui ne fait pas de distinction entre les hommes et les femmes ou les salariés et les non-salariés. C'est une pension qui est liée à une condition de résidence aux Pays-Bas : 2% de la pension est allouée par année de résidence aux Pays-Bas entre la 15^e et la 65^e année de l'assuré.

Dans les années 80, de nombreux régimes conventionnels de préretraite avaient vu le jour et couvraient en 2001 encore 83% des salariés. Depuis le début des années 2000, le gouvernement souhaite rompre avec la culture de la cessation précoce d'activité. L'utilisation des droits provenant des pensions complémentaires par capitalisation avant l'âge légal de départ à la retraite est de plus en plus découragée fiscalement. De plus, depuis le 1^{er} janvier 2006, les dispositifs fiscaux favorisant l'épargne préretraite (« *prepensioen* ») et le départ anticipé à la retraite financé par répartition (« *Vervroegd Uitreding* ») ont été supprimés et il n'existe plus de dispositifs de retraite anticipée en tant que tels aux Pays-Bas²⁵.

En contrepartie, depuis le 1^{er} janvier 2006, une nouvelle réglementation est entrée en vigueur, appelée « *levensloopregeling* » (cycle de vie). Initialement prévue comme un moyen de permettre aux salariés de mettre de côté une partie de leur salaire pour bénéficier d'un congé sabbatique, la réglementation est beaucoup utilisée comme un dispositif de préretraite. Les employés peuvent capitaliser jusqu'à 210% de leur salaire annuel brut moyen avec un maximum de 12% déductible par an, ce qui correspond à un congé payé pendant 2,1 ans, ou un congé payé à 70% pendant 3 ans. Le gouvernement néerlandais, qui n'a pas interdit l'utilisation de ce dispositif pour financer des préretraites, considère cependant que celui-ci est trop cher et ne profite finalement qu'aux revenus les plus élevés. Un aménagement pourrait dans ces conditions intervenir prochainement.

Le gouvernement a annoncé fin 2008 son intention de relever l'âge d'ouverture des droits à la pension AOW de 65 à 67 ans entre 2014 et 2025 par paliers de 2 mois par an. Cette question est encore en discussion aux Pays-Bas.

Les possibilités légales de travailler après 65 ans existent déjà mais ne sont pas toujours prévues dans les conventions collectives. Ainsi, actuellement, la quasi-totalité des salariés néerlandais est couverte par des conventions collectives qui prévoient le départ à la retraite à 65 ans et seulement un tiers d'entre-eux a la possibilité, par le biais des conventions collectives, de travailler après 65 ans.

Même s'il est limité par les conventions collectives actuelles, le travail après l'âge de perception de la pension AOW (65 ans) est possible sans limite de cumul entre revenus d'activité et pension.

²⁴ <http://www.svb.nl/int/en/aow/index.jsp>

²⁵ Par exemple, le gouvernement néerlandais permettait aux personnes ayant exercé pendant 40 ans une activité professionnelle et qui avaient toujours contribué à un fonds de pension (« *40-deelnemingsjarenpensioen* ») de partir à la retraite à l'âge de 63 ans si l'employeur et le fonds de pension avaient décidé d'appliquer cette réglementation. Pour les personnes qui, au 1^{er} janvier 2005, avaient 55 ans ou plus, ces régimes sont toujours en vigueur jusqu'en 2015.

Le Royaume-Uni²⁶

Au Royaume-Uni, l'âge légal d'ouverture des droits dans les régimes obligatoires - retraite de base et retraite complémentaire (pour ceux qui ne disposent pas de complémentaires d'entreprises) - est fixé à 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes, et est applicable à l'ensemble des salariés des secteurs public et privé.

Dans un premier temps, l'essentiel des mesures d'âge au Royaume-Uni a consisté à harmoniser les âges de la retraite des hommes et des femmes. Le Pension Act de 1995 a entériné la hausse de l'âge légal de départ à la retraite des femmes de 60 ans à 65 ans entre le 6 avril 2010 et le 5 avril 2020. Dans le même temps, les autorités ont instauré une surcote de 10,4 % de la pension de base par année de report de la liquidation des droits au delà de 65 ans.

Pour tenir compte de l'augmentation de l'espérance de vie, le Pension Act de 2007 repousse l'âge légal de départ à la retraite pour les hommes et les femmes en trois étapes : de 65 ans à 66 ans entre avril 2024 et avril 2026, de 66 ans à 67 ans entre avril 2034 et avril 2036, enfin de 67 ans à 68 ans entre avril 2044 et avril 2046.

Une nouvelle réforme, le Pension Bill 2011, prend effet depuis le 12 janvier : l'âge de la retraite des femmes sera de 65 ans dès 2018, plutôt que 2020, et l'âge de la retraite des hommes et des femmes augmentera d'un an, pour passer à 66 ans, entre 2018 et 2020 plutôt qu'entre 2024 et 2026.

L'attribution de la pension de base complète était conditionnée à 44 années de cotisations sociales pour les hommes et 39 années pour les femmes. En 2010, la durée de cotisation exigée pour bénéficier d'une pension de base complète est abaissée à 30 ans, dans le but explicite d'améliorer les pensions des femmes qui sont bien inférieures à celles des hommes.

Chaque année de cotisation pleine donne ainsi droit à 1/30 de la pension de base à taux complet pour un célibataire, homme ou femme. De plus, la pension de base est dorénavant indexée sur les salaires et non plus sur les prix.

Il n'existe aucune limite au cumul d'une pension et d'un revenu d'activité dès lors que la pension de base est liquidée.

²⁶ <http://www.dwp.gov.uk/policy/pensions-reform>

La Suède²⁷

L'ancien système de retraite suédois versait deux types de pension : une pension universelle forfaitaire à tous les résidents et une pension complémentaire contributive en annuités nécessitant 30 ans de carrière pour être servie à taux plein et dont le salaire de référence était calculé sur la base des 15 meilleures années de contribution.

L'âge d'obtention d'une pension complète pour ces deux régimes était 65 ans, avec possibilité de liquider les droits dès 60 ans avec une décote ou de repousser le départ à la retraite jusqu'à 70 ans avec une surcote. Les personnes âgées à faibles revenus bénéficiaient en outre d'un supplément de pension, ainsi que d'allocations logement.

La réforme de 1998 a substitué au régime contributif à prestations définies deux régimes à cotisations définies, l'un en répartition – selon la technique des comptes notionnels – et l'autre en capitalisation – les comptes capitalisés.

Si les comptes notionnels et les comptes capitalisés ont été mis en place en 1998 – sachant que 2 points de cotisations avaient été placés en bons du trésor public dès 1995 en attente de l'instauration d'un régime en capitalisation – les premières pensions (partielles) n'ont été servies qu'en 2003.

En effet, le nouveau système est introduit progressivement au fil des générations et les deux systèmes coexisteront pendant plusieurs années encore, même si la transition est relativement rapide (sur dix-sept générations) : les suédois nés en 1954 et après – qui avaient au plus 44 ans au moment de la réforme – relèveront uniquement du nouveau système.

Avec la réforme de 1998 instaurant des comptes notionnels, l'âge d'ouverture des droits est passé à 61 ans et il n'existe plus de notion de pension complète puisque les pensions sont modulées selon un barème croissant avec l'âge de liquidation, qui dépend notamment de l'espérance de vie à cet âge de la génération de l'assuré : 5,39% du capital notionnel accumulé pour un départ à 61 ans, 7,50% pour un départ à 70 ans pour la génération 1945. La période d'acquisition des droits à la retraite n'est pas limitée dans le temps.

Aux termes de la loi sur la sécurité de l'emploi de 2003, un salarié ne peut pas être renvoyé en raison de son âge avant d'atteindre 67 ans. Dans ce cas, l'assuré peut choisir de liquider sa pension ou de reprendre une activité auprès d'un autre employeur. Auparavant, un abaissement de cette limite pouvait être obtenu par voie de négociation collective, mais cela n'est plus possible depuis 2003.

Comme dans l'ancien système, il est possible de liquider partiellement sa pension (à 25, 50 ou 75%). Il est également possible, quel que soit le choix de liquidation (partielle ou complète), de continuer de percevoir un revenu d'activité venant en complément de la pension. La pension sera alors réévaluée en fonction des nouveaux droits ainsi accumulés.

²⁷ http://www.pensionsmyndigheten.se/AboutTheSwedishPensionsAgency_en.html.

Annexe
Validation de durées pour le calcul des retraites à l'étranger²⁸

Allemagne		<p>Pas de notion de durée dans le calcul de la pension.</p> <p>Toutefois, des durées de contribution sont calculées, notamment pour rendre accessible au départ à la retraite dès 63 ans (moyennant 35 ans de contribution) et, à partir de 2012 dès 65 ans (moyennant 45 ans de contribution).</p> <p>Une année est validée dès qu'une activité est exercée au cours de l'année ; si l'activité ne concerne qu'une fraction de l'année, le revenu total de l'année est faible, ce qui affecte la pension via l'accumulation des points.</p>
Belgique		<p>Une année est considérée comme validée quand l'assuré a travaillé l'équivalent d'un tiers des jours ouvrés en équivalent temps plein. Depuis la loi de 1996 (applicable rétroactivement), la validation d'une année, qu'elle soit sur la base d'un travail rémunéré ou d'une période assimilée, ne peut se faire à un niveau de salaire de référence inférieur à celui déterminé par le régime : un peu de moins de 20 000 euros par an en 2010.</p>
Canada		<p>Une année est considérée comme validée quand l'assuré a eu des gains équivalents aux « gains ouvrant droit à pension », soit 3 500 dollars canadiens pour l'année 2010, et uniquement durant sa période « cotisable », soit entre ses 18 ans et son départ à la retraite.</p>
Espagne		<p>Il existe un niveau de revenu minimal journalier ou mensuel, selon le statut des assurés (il en existe 11 au régime général espagnol), pour valider une période de contribution.</p>
Etats-Unis		<p>Une année est validée à partir de l'obtention de quatre crédits. Un crédit est obtenu à partir de cotisations payées sur la base d'un revenu de 1120 dollars US par an en 2010.</p>
Italie	<i>ancien régime</i>	<p>Une année est validée dès l'atteinte d'un revenu de 9 521 euros en 2009. Tout revenu annuel inférieur réduira de manière proportionnelle la durée validée par l'assuré durant l'année.</p>
	<i>nouveau régime</i>	<p>Pas de notion de durée dans le calcul de la pension.</p>
Japon		<p>Une année est validée dès qu'une activité est exercée au cours de l'année ; si l'activité ne concerne qu'une fraction de l'année, le revenu total de l'année est faible, ce qui affecte la pension via le salaire de référence</p>
Pays-Bas		<p>La validation d'une année est liée à la résidence aux Pays-bas – de fait, tous les résidents néerlandais, entre 15 et 65 ans, sont affiliés d'office au régime AOW (pension universelle) et chaque année de résidence en 15 et 65 ans permet de valider une année de pension AOW.</p>
Royaume-Uni		<p>Une année est validée (ou « qualifiée ») si les cotisations payées (entre avril de l'année n-1 et avril de l'année n) ont été au moins égales à 52 fois le montant acquittable de la « Lower Earning Limit » (LEL – 95 £ en 2010), le seuil minimum de revenu hebdomadaire à partir duquel les cotisations sociales salariales sont payables.</p>
Suède		<p>Pas de notion de durée dans le calcul de la pension.</p>

²⁸ Une notion de durée peut aussi intervenir dans les conditions d'éligibilité à une pension de retraite.

Annexe 3 : Une réglementation mouvante du cumul intra-régime depuis 30 ans (annexe historique)

[30] La réglementation du cumul emploi retraite a évolué depuis trente ans et surtout depuis dix ans.

1. AVANT 1982, UNE GRANDE DIVERSITE DE SITUATIONS PREVAUT QUANT A L'EXERCICE DU CUMUL EMPLOI-RETRAITE

[31] La création de la sécurité sociale en 1945 ne s'est pas accompagnée d'une réglementation générale du cumul dans les différents régimes de base. L'ordonnance du 30 mars 1982 indique ainsi que « *les fondateurs de la sécurité sociale n'ont pas prévu de limiter les possibilités de cumul entre une pension de vieillesse et un revenu d'activité. Le pays manquait en effet de main d'œuvre pour se reconstruire ; en outre, les pensions étaient si faibles qu'il fallait bien souvent les compléter.* »

[32] Après la période de reconstruction, la question du cumul emploi retraite ne se posait pas vraiment. L'âge de la retraite était de 65 ans et l'espérance de vie à cet âge nettement plus faible qu'aujourd'hui.

[33] Toutefois, avant 1982, contrairement au régime de base, des éléments de réglementation spécifiques venaient limiter fortement les possibilités de cumul dans certains régimes. Par exemple :

- pour les salariés du secteur privé, les régimes complémentaires comportaient une exigence de cessation de toute activité, salariée ou non et limitaient les possibilités de cumul à une activité réduite ;
- pour les fonctionnaires civils, le cumul était interdit avant 1970. Il a été ouvert, par la loi de finances pour 1971 aux pensionnés pour invalidité, à certains militaires et aux petites pensions.

2. EN 1982, LE CUMUL EMPLOI RETRAITE AVEC LA DERNIERE ACTIVITE EST INTERDIT ET PENALISE FINANCIEREMENT DANS LES AUTRES CAS JUSQU'EN 1986

[34] Suite à l'abaissement de l'âge de la retraite à soixante ans, le législateur¹² a souhaité, dans une optique de partage du travail, consacrer dans le droit ce qui était semble-t-il la pratique, à savoir la rupture de l'activité antérieure lors de la liquidation de la retraite du régime général, des salariés agricoles et des régimes spéciaux.

¹² Ordonnance n°82-290 du 30 mars 1982 relative à la limitation des possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d'

2.1. *Le cumul emploi retraite chez le même employeur interdit dans le régime général*

[35] Des distinctions sont ainsi introduites, dès cette date, entre les modalités de cumul emploi-retraite pour les salariés :

- interdiction du cumul entre la perception de la pension de retraite et la poursuite d'une activité chez l'employeur précédent ;
- maintien des possibilités de cumul dès lors que l'activité exercée est différente de la précédente : autre employeur dans le régime général, cumul sur une activité différente exercée au titre d'un autre régime.

2.2. *Des dispositions similaires pour les artisans, commerçants et exploitants agricoles*

[36] Des dispositions similaires (interdiction de poursuivre la même activité et elle seule) ont été introduites pour les commerçants et les artisans par la loi du 9 juillet 1984. Pour les exploitants agricoles, la limitation est plus large, puisque c'est la reprise de toute activité non salariée agricole et l'activité de salarié agricole sur la même exploitation qui est interdite par l'article 11 de la loi du 6 janvier 1986.

[37] Cette condition de cessation définitive de la dernière activité professionnelle était donc commune à la plupart des régimes de base.

[38] L'octroi d'une pension dans ces régimes était subordonné à l'arrêt de l'activité en cours, y compris dans un autre régime. Toutefois, cette exigence n'était posée qu'au moment de la liquidation et n'interdisait pas la reprise d'une autre activité dans le même régime ou dans un autre régime. Ainsi, une personne ayant cotisé en tant que salarié mais artisan au moment de sa demande de liquidation ne pouvait bénéficier de sa pension du régime général qu'à la condition de cesser son activité d'artisan ; en revanche, elle pouvait ensuite librement reprendre une autre activité d'artisan.

2.3. *Le cumul emploi retraite pénalisé financièrement entre 1982 et 1986*

[39] En outre, une contribution de solidarité au profit de l'UNEDIC a été instaurée par l'ordonnance n° 82-290 du 30 mars 1982 (et étendue en 1984 aux artisans et commerçants et en 1986 aux exploitants agricoles). Cette contribution, égale à 10 % de la rémunération brute et répartie par moitié entre l'employeur et le salarié, était due sur les revenus d'activité lorsque le total des pensions perçues par le retraité-actif était supérieur au SMIC, majoré de 25 % par personnes à charge ; le pensionné pouvait demander la suspension de sa pension. Elle a été portée à 20 % par la loi du 16 janvier 1986 relative à la limitation des possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d'activité.

[40] Le législateur de 1986 avait même envisagé une taxation de 50 % au-delà de 2,5 fois le SMIC mais cette disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel en raison d'une rupture dans l'égalité devant les charges publiques. Cette contribution avait rapporté 178 millions de francs en 1986 avant d'être abrogée par la loi du 27 janvier 1987 portant diverses dispositions d'ordre social.

3. EN 2003, SUITE AUX REFLEXIONS INITIEES NOTAMMENT DANS LE CADRE DU COR, LA REGLEMENTATION DU CUMUL EMPLOI RETRAITE EVOLUE

3.1. *Des nouvelles réflexions du conseil d'orientation des retraites au début des années 2000*

[41] Dès sa mise en place en 2000, le Conseil d'orientation des retraites (COR) a pris en compte la question de l'articulation entre la retraite et le droit au travail. Dans son premier rapport de décembre 2001, il faisait figurer, parmi les trois principes fondamentaux qu'il mettait en avant pour bâtir un « nouveau contrat sur les retraites », le principe¹³ selon lequel « *Le droit à la retraite ne prive pas les retraités d'un droit fondamental, le droit au travail* ». Le Conseil ajoutait : « *Le principe du droit au travail est affirmé, pour tous, par la Constitution française. Il ne peut être retenu pour principe que toute liquidation de retraite priverait les intéressés de ce droit fondamental. Sans doute, des aménagements des modalités de cumul emploi-retraite, ou de passage progressif de l'emploi à la retraite, peuvent être conçus et peuvent évoluer en fonction de considérations concernant l'impact des difficultés de l'emploi selon les générations. Des modalités restrictives sont ainsi en vigueur depuis le début des années 1980. Le Conseil tient toutefois à rappeler qu'une telle situation ne peut être tenue pour une norme. Un juste équilibre nécessite un examen régulier de la situation au regard du principe plus général du droit au travail, à tout âge.* »

[42] En 2003, un rapport sur ce sujet de l'IGAS au COR¹⁴ faisait un point complet de la législation suite aux ordonnances de 1983, présentait un état des lieux de l'emploi des seniors, discutait des avantages et des inconvénients du CER et concluait à la nécessité de libéraliser le cumul emploi-retraite (CER) afin de favoriser l'emploi des seniors.

[43] La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites prend en compte cette réflexion et correspond à une triple évolution :

- une harmonisation de la réglementation, même si elle n'est pas totale ;
- une possibilité de poursuite d'une activité identique à celle exercée avant la liquidation, sous condition ;
- un plafonnement du cumul.

3.2. *Une harmonisation des règles du cumul*

[44] La réforme a harmonisé la réglementation du cumul intra :

- elle s'applique désormais au sein de groupes de régimes au nombre de sept¹⁵ ;
- elle concerne l'ensemble des régimes de base (salariés, exploitants agricoles, indépendants, fonction publique et régimes spéciaux) à l'exception des avocats ;
- elle aligne, sur le plan des principes, le régime général sur les régimes complémentaires de salariés qui prévoyait déjà un plafonnement.

3.3. *Une possibilité de poursuite d'une activité identique à celle exercée avant la liquidation, sous condition*

[45] La condition de cessation de la dernière activité a été assouplie, mais dans des conditions différentes pour les salariés et les non salariés.

¹³ Page 193 du rapport. Les deux autres principes fondamentaux étaient : 1 Le choix réaffirmé d'un système par répartition et de la solidarité entre les générations ; 2) Le choix réaffirmé d'un système liant retraites et travail et comportant une part de redistribution par l'octroi d'avantages non contributifs.

¹⁴ Cumul emploi retraite, Rapport remis au Conseil d'orientation des retraites par M. Jean-Marc BOULANGER, 6 mars 2003.

¹⁵ 1° Régime général, salariés agricoles, certains régimes spéciaux (IEG, SNCF, RATP, Mines, Banque de France, Clercs et employés de notaires, Opéra national de Paris, Comédie-Française, Personnel de la caisse autonome de sécurité sociale dans les mines, Port autonome de Strasbourg) ; 2° Régime social des indépendants ; 3° Professions libérales ; 4° Avocats ; 5° Exploitants agricoles ; 6° Les trois fonctions publiques ; 7° les autres régimes spéciaux non compris dans le 1°

[46] Dans le régime général et pour les salariés agricoles, la dernière activité doit toujours cesser mais elle peut désormais être « reprise » après un délai de carence de six mois.

[47] En revanche, dans les régimes d'indépendants, la dernière activité n'a pas à être interrompue. Cela emporte deux conséquences importantes :

- dans le cadre du cumul intra-régime, le non salarié peut continuer la même activité, mais avec un plafonnement des revenus qu'il en tire (comme d'ailleurs de tout autre activité non salariée) ;
- dans le cadre du cumul inter-régime, le non salarié peut poursuivre son activité tout en liquidant sa pension d'un autre régime (souvent le régime général). S'il choisit de ne pas liquider tout de suite sa pension de non salarié, il pourra poursuivre sans aucun changement, sans perte de revenu et en continuant à accumuler des droits à pension dans ce régime, son activité non salariée¹⁶.

3.4. *Un plafonnement généralisé des revenus tirés de l'activité exercée après la liquidation de la retraite, dans le cadre du cumul intra-régime*

[48] Le plafonnement des revenus de l'activité poursuivie après la retraite s'applique selon des modalités différentes pour les salariés et les indépendants mais répond au même principe. Si celui-ci n'apparaît pas de manière explicite dans les débats parlementaire, il correspond certainement à la volonté du législateur de préserver la vocation de la retraite en tant que revenu de remplacement lié à la cessation définitive de la vie active. A l'inverse, les évolutions envisagées par le projet de loi y sont présentées comme un élément du « libre choix » de la retraite et d'une transition souple entre l'activité et la retraite : le projet de loi indique : « *en relançant le dispositif de retraite progressive, et en assouplissant les règles du cumul emploi retraite, [le projet] tend à éviter cette rupture trop brutale qui existe aujourd'hui entre le travail et la retraite.* ».

[49] Si le gouvernement considère que le cumul emploi-retraite va accroître l'emploi des seniors, l'opposition considère qu'un surcroît d'activité des seniors va nuire à l'emploi des jeunes. Elle craint également que le revenu apporté aux retraités par le cumul ne soit utilisé à terme pour permettre une baisse relative du niveau général des pensions.

4. **EN 2008, LA POSSIBILITE D'UN DEPLAFONNEMENT EST INTRODUITE POUR TOUTES LES ACTIVITES RELEVANT D'UN MEME REGIME, CETTE REFORME S'INSCRIVANT DANS LA VOLONTE DE DEVELOPPER L'EMPLOI DES SENIORS**

[50] Le rapport de la Commission pour la libération de la croissance française, présidée par Jacques Attali et remis le 23 janvier 2008, préconise la libéralisation du cumul afin de favoriser l'emploi des seniors. Il considère, toutefois, que pour les salariés « *qui sont encore en activité, la levée de l'interdiction doit être applicable seulement si le salarié change d'entreprise, ou s'il crée sa propre activité, afin que le dispositif ne soit pas détourné de sa vocation.* »

[51] Toutefois, cette dernière condition ne sera pas reprise par les pouvoirs publics. En effet, le plan pour l'emploi des seniors, présenté par le Gouvernement le 26 juin 2008, prévoit parmi différentes mesures : « *une "liberté totale pour les retraités de 60 ans et plus ayant une carrière complète et pour les retraités de 65 ans et plus". A partir du 1er janvier 2009, le cumul emploi-retraite sera autorisé sans restriction dès 60 ans lorsque les assurés ont eu une carrière complète et au-delà de 65 ans. Le plafond imposé actuellement au cumul entre le salaire et la pension (1,6 Smic) et le délai de carence de 6 mois applicables seront supprimés. Pour cumuler emploi et retraite, l'assuré devra rompre son contrat de travail et avoir liquidé l'ensemble de ses pensions.* »

¹⁶ Cette évolution de la réglementation explique la forte croissance de ces situations de cumul inter-régime entre le régime général et le régime social des indépendants (voir infra, partie statistique).

[52] Ces mesures ont été mises en œuvre par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009. Les débats parlementaires reprennent exactement les mêmes arguments que ceux énoncés, de part et d'autre, en 2003. Cependant, et contrairement à la réforme de 2003, la préparation de la réforme conduite dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 n'a pas fait l'objet d'une phase de concertation approfondie comme le regrette la Cour des comptes dans le chapitre XIV du rapport sur la sécurité sociale de 2010 : « *En 2008, le temps imparti à la réflexion sur les contours que devait prendre la réforme paraît avoir été plus compacté. De même, les conclusions des travaux qui ont pu être consultés sont parfois plus réservées. Enfin, à cette occasion, aucune étude permettant de garantir la bonne articulation des réformes projetées pour la surcote d'une part et la retraite progressive et le cumul emploi-retraite d'autre part ne semble avoir été engagée.* »

[53] Ainsi, l'avis rendu par le COR le 14 février 2006 sur une éventuelle évolution de la législation était plus que nuancé :

- l'avis souligne tout d'abord les objectifs différents de la surcote, de la retraite progressive et du cumul ;
- il rappelle, ensuite, que le cumul n'a pas pour objet de maintenir un salarié dans le même emploi (ce qui justifie le délai de carence de six mois alors en vigueur) : tel est le rôle de la surcote ou de la retraite progressive : « *Les régimes de retraite ont besoin d'actifs travaillant plus longtemps... avant leur départ en retraite*¹⁷ » ;
- il se prononce pour une évolution du mode de calcul du plafond en faveur des seuls salariés modestes en soulignant que le montant¹⁸ du cumul possible est plus faible pour eux. En outre, la marge de cumul est plus faible car les taux de remplacements sont plus élevés pour les bas salaires ;
- il considère que la meilleure option, sur ce sujet présenté comme controversé, est le statu quo : « *Le Conseil, qui n'ignore pas à quel point ces règles soulèvent, dans un sens ou un autre, des réactions parfois vives, et invite, de ce fait, à la prudence, estime, en l'état de sa réflexion, que les modifications apportées par la loi de 2003 et corrigées dans le sens qui précède [évolution pour les salariés modestes] iraient dans le sens d'une cohérence entre les trois dispositifs[surcote, décote et cumul] qui articulent retraite et travail et de la prise en compte tant des besoins de l'économie que de la préservation, très nécessaire, de l'équilibre financier des régimes de retraite.* »

[54] En cohérence avec cet avis, l'article 105 de la loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007 avait d'ailleurs permis de déroger au plafond du dernier salaire d'activité dès lors que les revenus tirés des pensions de retraite et de l'activité professionnelle nouvelle sont inférieurs à 1,6 fois le salaire minimum de croissance (SMIC).

Cette réforme conduit ainsi à faire coexister plusieurs formes de cumul emploi, le cumul entre les revenus d'une pension perçue par un régime et ceux issue d'une activité relevant d'un autre régime restant possible dans tous les cas, dès l'âge légal de la retraite.

¹⁷ C'est le COR qui souligne.

¹⁸ Ceci résulte logiquement du mode de calcul du plafond, calculé à partir de la somme de la retraite et du revenu tiré de l'activité.

Annexe 4 : Note de l'INSEE sur les données statistiques



Direction des Statistiques Démographiques et Sociales
Département des prix à la consommation, des ressources et des conditions de vie des ménages
Division "Revenus et patrimoine des ménages"
Email : dg75-f350@insee.fr

NOTE

A l'attention de M. Pierre Boissier,
chef de l'Inspection Générale des Affaires Sociales

Dossier suivi par :
Cédric HOUDRE
Tél. : 01 41 17 54 70
Fax : 01 41 17 51 11
Mél : DG75-F350

Paris, le 21 mai 2012
N° 1122/DG75-F350/

Objet : réponse à votre demande du 21 mars 2012 sur le chiffrage de la population cumulant emploi et retraite

Par votre lettre du 21 mars 2012, vous avez sollicité l'aide de ma Direction dans l'élaboration d'un chiffrage du volume et des caractéristiques de la population cumulant emploi et retraite en France, de manière à alimenter un rapport de l'IGAS sur la transition entre activité et retraite.

Vous trouverez en pièce jointe, les tableaux qui ont été préparés pour cette mission, après concertation avec vos rapporteurs, Christine Daniel, Laurence Eslous et François Romaneix. Les indicateurs présentés comprennent des estimations du nombre de « cumulants » de 2000 à 2009 et, pour certaines années, les caractéristiques de cette population ainsi que de la population non cumulant en termes d'âge, de sexe et de position dans l'échelle des niveaux de vie, ainsi que ses pensions de retraite, revenus salariaux et non-salariaux et son niveau de vie moyen selon la position dans la distribution des pensions de retraite.

L'approche finalement retenue avec les données de l'Enquête Revenus Fiscaux et Sociaux est de comptabiliser comme personne cumulant emploi et retraite, les personnes ayant déclaré des pensions de retraites et étant actives au sens du BIT (donc au 4^{ème} trimestre de l'année d'après la méthodologie ERFS). Les pensions de retraites issues des ERFS comprennent les pensions de retraites au sens strict, les pensions d'invalidité et les rentes viagères à titre gratuit (ces trois types de revenus ne pouvant être différenciés).

Cette approche, dans laquelle seuls des actifs au sens du BIT au 4^{ème} trimestre de l'année peuvent être considérés comme cumulant, permet d'exclure en grande partie les personnes qui ne cumulent pas effectivement mais déclarent avoir perçu les deux types de revenus au cours de l'année (tel que cela apparaît dans la déclaration fiscale) uniquement parce leur départ à la retraite a eu lieu dans l'année. L'approche donne environ 906 000 « cumulants » en 2009.

Toutefois, les revenus de pensions étant indissociables dans l'enquête ERFS des pensions d'invalidité ou rentes viagères à titre gratuit, cette approche ne fournit qu'un majorant de la population qui cumule réellement activité et retraite. En particulier, il est possible que certaines personnes soient considérées comme cumulant du fait qu'elles sont en activité et perçoivent une pension d'invalidité. Des données de cadrage du Programme « Invalidité et dispositifs

gérés par la CNSA », disponibles sur le site web de la Direction de la Sécurité Sociale, ont permis à mes services d'estimer que cet effet pouvait sensiblement surestimer la taille de la population qui cumule. J'attire donc votre attention, ainsi que celle de la mission, sur la nécessité de prendre en compte ce phénomène, si possible à partir de données plus complètes que celles auxquels mes services ont pu accéder, pour analyser le niveau et l'évolution des comportements de cumul.

En conservant dans la population d'intérêt les bénéficiaires de pensions d'invalidité, qu'il conviendrait donc, toutefois, de prendre en compte, l'approche retenue donne un nombre de personnes cumulant emploi et retraite qui évolue de 585 000 environ en 2000 jusqu'à 906 000 en 2009. En proportion de l'ensemble des personnes touchant des pensions et retraites, ce chiffre représente un taux d'environ 4,9 % en 2000. Le taux est supérieur à 6 % en fin de période.

D'après l'enquête ERFS, le cumul concerne plutôt les jeunes (31,7 % des moins de 60 ans en 2009 contre 7,7 % des 60-64 ans et 1,3 % pour les plus de 65 ans). On retrouve généralement parmi les « cumulants » un peu plus de femmes que d'hommes. Toutefois en 2009, la répartition est quasiment égale. En revanche le taux de « cumulants » parmi les hommes est plus important en 2009 (7,5 % contre 6,2 % pour les femmes). Plus on avance dans l'échelle des niveaux de vie, plus le nombre de « cumulants » est important : en 2009, presque 40 % des « cumulants » appartiennent au quart de la population le plus aisé. Les pensions et retraites moyennes des « cumulants » sont inférieures à celles des « non-cumulants » (10 520 euros contre 16 140 euros en moyenne en 2009) mais leur niveau de vie moyen est supérieur (27 710 euros contre 22 530 euros en moyenne en 2009) grâce à leurs revenus d'activité. Leurs revenus salariaux moyens sont plus importants que leurs revenus d'indépendants moyens (14 370 euros contre 2 480 euros en 2009).

Le Directeur des Statistiques Démographiques et Sociales

Fabrice Lenglard



Annexe 5 : Analyse par la mission de l'impact financier, comparé de la surcote et du cumul emploi retraite, dans l'hypothèse d'une surcote actuariellement neutre

[55] On s'intéresse au cas d'un assuré qui remplit les conditions pour liquider sa retraite au taux plein mais souhaite poursuivre son activité. S'agissant de sa retraite, la législation applicable dans les régimes de base offre depuis 2009 deux dispositifs alternatifs dans cette hypothèse :

- la surcote : l'assuré poursuit son activité sans liquider sa pension ; il cotise sur ses revenus d'activité ; lors de la liquidation de sa pension, les cotisations versées ainsi que le report de son départ en retraite permettent de lui verser une pension majorée par rapport à la situation où il n'aurait pas poursuivi son activité ;
- le cumul emploi retraite intégral : l'assuré poursuit son activité mais demande simultanément la liquidation immédiate de sa pension ; l'assuré (ainsi que son employeur s'il s'agit d'un salarié) verse des cotisations retraite au régime mais ces cotisations ne modifieront pas le montant de pension qui lui est versé.

[56] On cherche ici à évaluer l'impact financier pour le régime de retraite du choix fait par l'assuré de cumuler emploi et retraite, en comparaison du choix de la surcote dont l'impact actuariel est supposé neutre pour le régime de retraite.

[57] On note cependant que l'accès des assurés à ces deux dispositifs n'est pas similaire. Le bénéfice de la surcote est automatique lors de la liquidation de la pension, tandis que l'accès au cumul emploi retraite suppose que d'autres conditions que le taux plein soient remplies (pour les salariés, rupture du contrat de travail et signature d'un nouveau contrat de travail ; pour tous les assurés, liquidation de toutes les pensions légalement obligatoires).

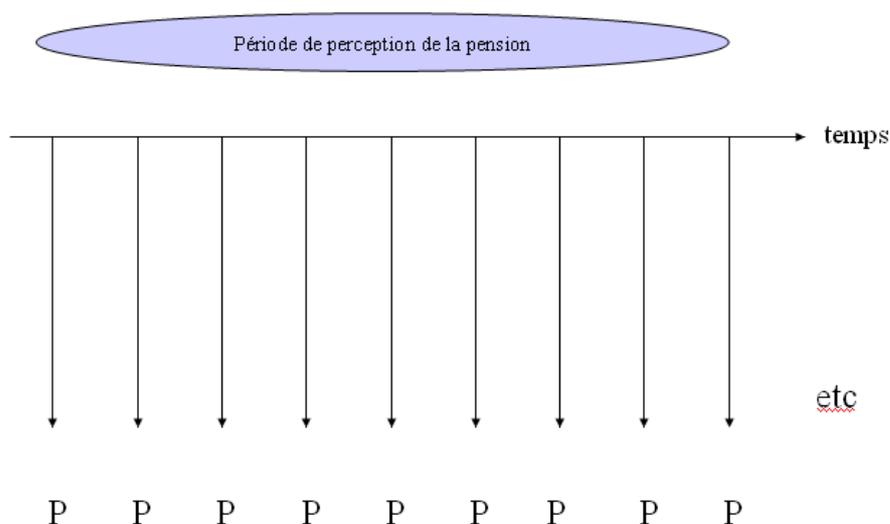
[58] Nous ne traitons pas ici du cas où le salarié a continué à travailler après sa retraite alors qu'il n'en avait pas l'intention initiale (effet incitatif du cumul emploi retraite). Dans ce cas, l'impact financier du cumul intra-régime est positif, la retraite étant versée – que le pensionné travaille ou ne travaille pas – et, dans le cas où il travaille et perçoit sa pension, il cotise au régime sans se constituer de nouveaux droits.

[59] Dans un deuxième temps, l'impact du cumul inter-régime est comparé aux résultats obtenus pour le cumul intra-régime.

1. COMPARAISON DE LA SURCOTE AVEC LE CUMUL EMPLOI RETRAITE INTEGRAL

[60] A partir de l'âge minimum, un assuré peut liquider sa retraite à taux plein s'il justifie d'une durée d'assurance suffisante. A défaut, il pourra bénéficier d'une retraite à taux plein à l'âge d'annulation de la décote. Le régime de retraite lui versera, jusqu'à son décès, une pension de montant P. Le diagramme ci-dessous représente les flux de montant P que le régime de retraite va décaisser dans cette hypothèse.

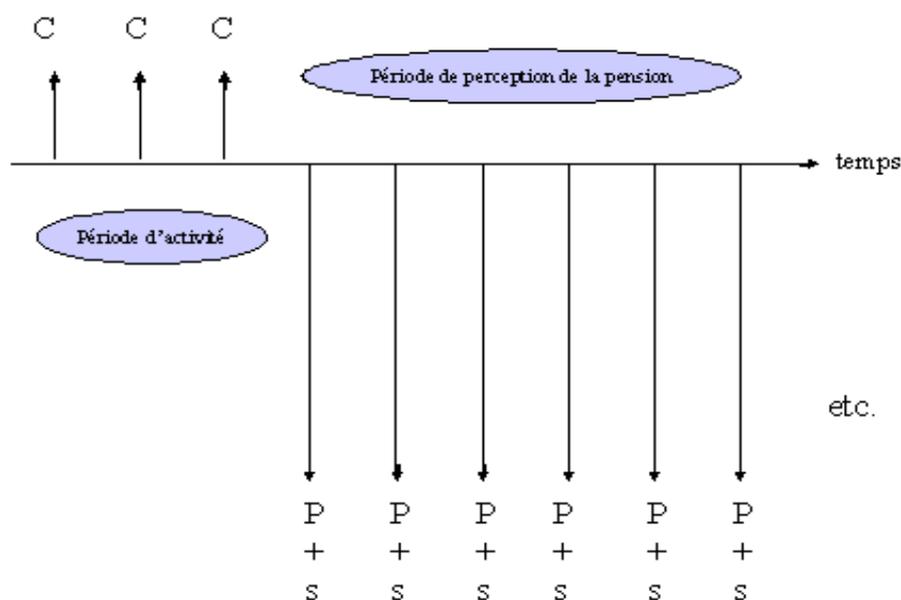
Schéma 1 : Schéma des flux pour une pension liquidée à taux plein



Source : mission

- [61] Pour inciter l'assuré à poursuivre son activité professionnelle s'il le souhaite, le dispositif de surcote prévoit qu'un assuré qui prolonge son activité au-delà de l'âge auquel il peut prétendre à une retraite à taux plein bénéficiera en contrepartie d'un montant de pension plus élevé. Pendant la période où l'assuré poursuit son activité, le régime encaisse des cotisations de montant C. A partir de la liquidation de la retraite, plus tardive, l'assuré obtiendra un montant de pension P auquel s'ajoutera le montant de la surcote s.

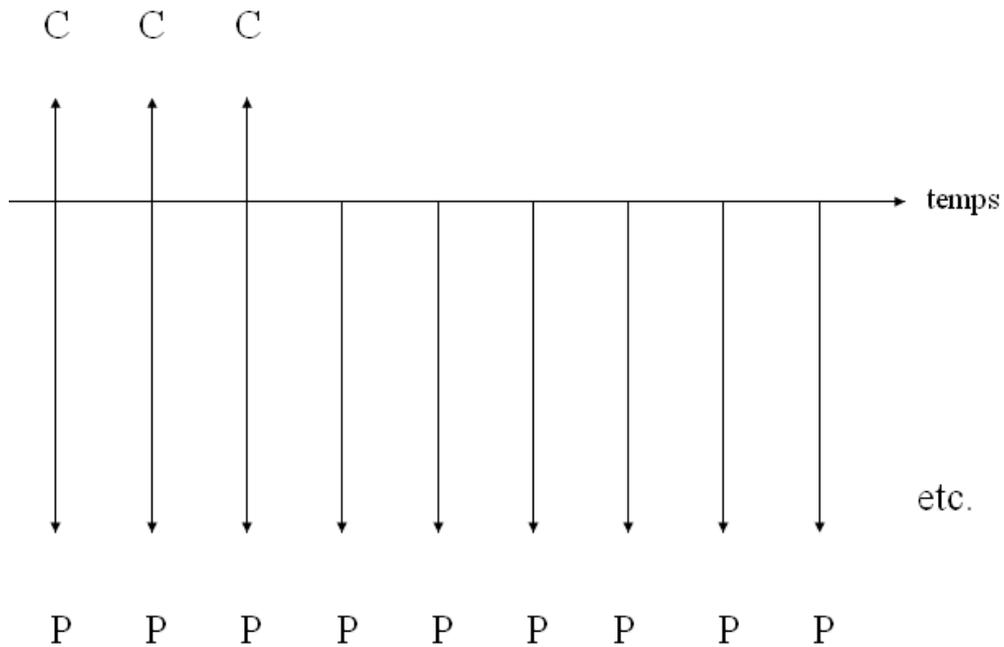
Schéma 2 : Schéma des flux pour la surcote



Source : mission

- [62] Dans le dispositif de cumul emploi retraite intégral, l'assuré poursuit son activité et verse des cotisations de montant C au régime de retraite. Simultanément, il perçoit une pension de montant P.

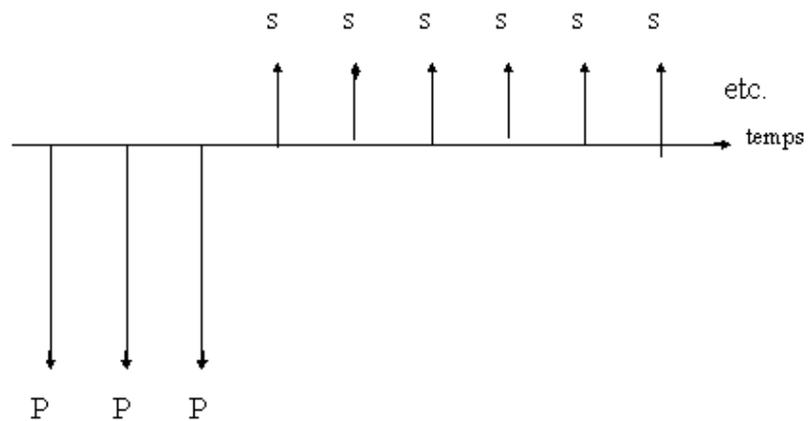
Schéma 3 : Schéma des flux pour le cumul emploi retraite



Source : mission

[63] Si l'on compare ces flux à ceux de la surcote, l'écart entre les deux (flux du cumul emploi retraite moins flux de la surcote) est le suivant pour le régime de retraite :

Schéma 4 : Schéma des flux du cumul emploi retraite nets des flux de la surcote

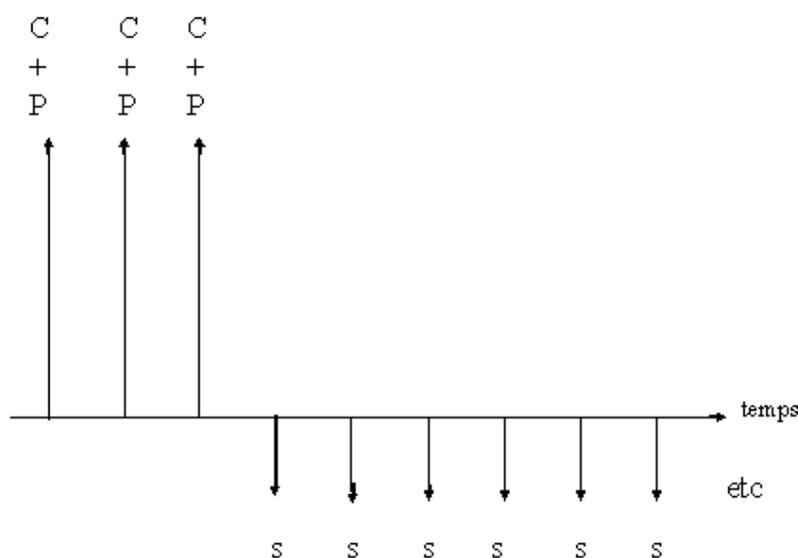


Source : Mission

[64] Pour évaluer l'impact financier intertemporel de ces flux pour le régime de retraite, il est possible de les comparer à ceux de la surcote « actuariellement neutre ».

[65] Le dispositif de surcote est dit « actuariellement neutre » pour le régime de retraite si l'augmentation de la pension s pendant toute la durée de versement de la pension est équivalente au gain pour le régime du surcroît de cotisations C encaissées et du non versement de pension pendant la durée supplémentaire d'activité de l'assuré. Schématiquement, sous cette hypothèse de neutralité actuarielle de s , les flux suivants sont, dans une perspective intertemporelle¹⁹, sans impact financier pour le régime de retraite par rapport à la situation précédente.

Schéma 5 : Schéma des flux actuariellement neutres



Source : mission

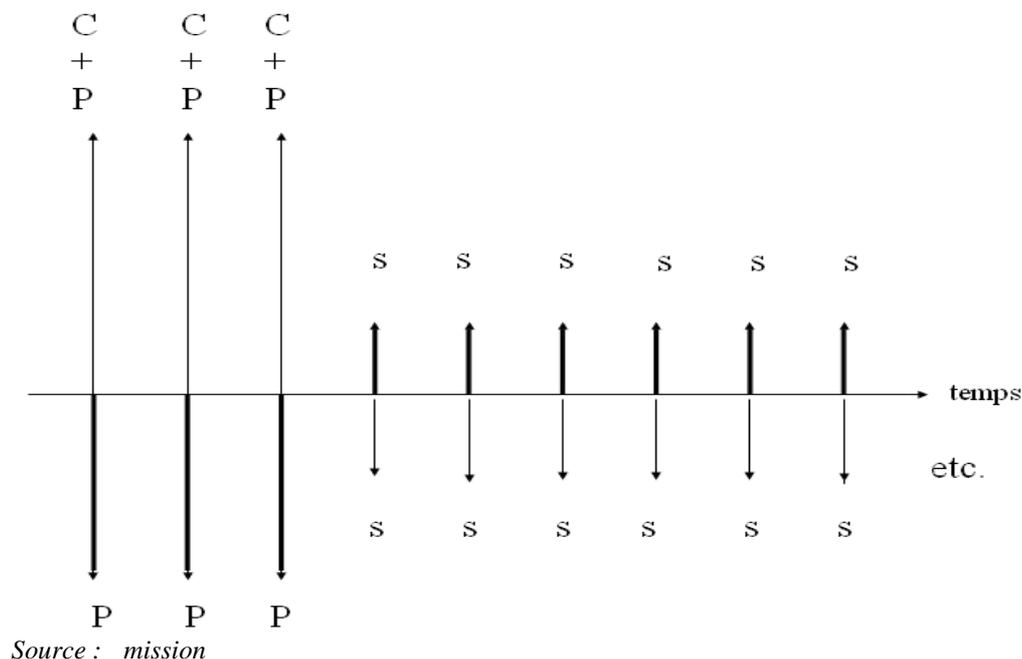
[66] Lorsqu'on compare les flux actuariellement neutres de la surcote (schéma 5) et ceux du schéma 4, on constate que, en cas de choix de l'assuré pour le cumul emploi retraite plutôt qu'une surcote actuariellement neutre, il existe un gain intertemporel pour le régime de retraite équivalent aux montants de cotisations qu'il encaisse pendant la durée du cumul emploi retraite.

[67] Le schéma ci-dessous détaille ce résultat :

- les flèches vers le haut indique une recette pour le régime, les flèches vers le bas indique une dépense ;
- les flèches en traits fin représentent les flux de la surcote pour le régime ; dans le schéma figurent trois flux initiaux de recettes correspondant au montant des pensions (P) non versées à l'assuré auquel s'ajoute le montant des cotisations encaissées (C), puis les flux de dépenses correspondant au montant de la surcote (s) et versés à l'assuré jusqu'à son décès ; sous l'hypothèse de neutralité actuarielle de la surcote, l'ensemble de ces flux ne modifie pas l'équilibre financier du régime de retraite ;
- les flèches en trait gras représentent les flux de l'impact financier du cumul emploi retraite en comparaison de la surcote : le régime dépense initialement trois flux de pensions P , puis a comme recettes les surcotes s non versées à partir de l'arrêt de l'activité.

¹⁹ Il y a par contre des effets de trésorerie. Pour un assuré qui surcote, le régime de retraite encaisse dans un premier temps plus de cotisations et verse moins de pensions, puis verse ultérieurement des pensions plus importantes.

Schéma 6 : Comparaison des flux de l'impact du cumul emploi retraite à ceux de la surcote actuariellement neutre



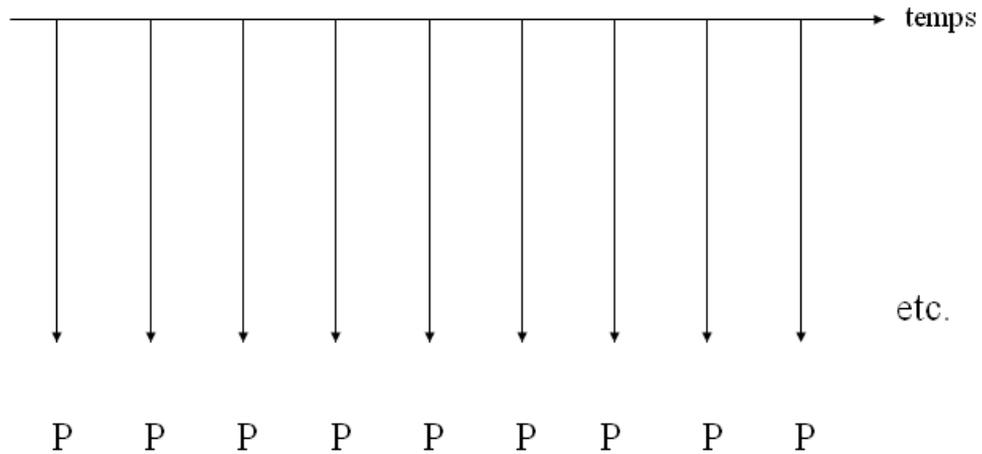
- [68] Sachant que les flux représentés par des traits fins sont sans incidence sur l'équilibre financier intertemporel du régime, on note que l'impact du cumul emploi retraite (traits gras) n'est pas identique : les flux seraient équilibrés pour le régime s'il dépensait également l'équivalent du montant des cotisations C pendant la durée du cumul, outre les pensions P. Autrement dit, le cumul emploi retraite présente un gain intertemporel pour le régime, sous l'hypothèse de neutralité actuarielle de la surcote.
- [69] Dans une optique intertemporelle, et sous l'hypothèse d'une surcote actuariellement neutre, le cumul emploi retraite constitue un gain pour l'équilibre intertemporel du régime.

2. COMPARAISON DU CUMUL INTER-REGIME AU CUMUL INTRA-REGIME

- [70] A la différence du cumul intra-régime, un assuré en cumul inter-régime acquiert des droits avec les cotisations versées sur son revenu d'activité. En particulier, le retraité-actif inter-régime va acquérir par ses cotisations des trimestres d'assurance supplémentaires. S'il remplit, comme l'assuré qui cumule à l'intérieur de son régime, les conditions d'accès au taux plein, le retraité-actif inter-régime va bénéficier du dispositif de la surcote dans son nouveau régime d'affiliation car la durée d'assurance est un paramètre qui se calcule tous régimes confondus.
- [71] On étudie ici le cas d'un pensionné d'un régime A qui a liquidé sa pension au taux plein, et qui démarre une activité dans un régime B. Ce retraité-actif inter-régime verse des cotisations C' sur son revenu d'activité dans le régime B, il perçoit simultanément une pension P du régime A. A la fin de son cumul, il continuera à percevoir sa pension P du régime A (P est inchangée en raison de la règle de la liquidation définitive). Il percevra en outre une deuxième pension P' du régime B (P' sera fonction des cotisations versées C') majorée de la surcote s'.

[72] Les deux schémas suivants présentent les flux dans chacun des régimes A et B.

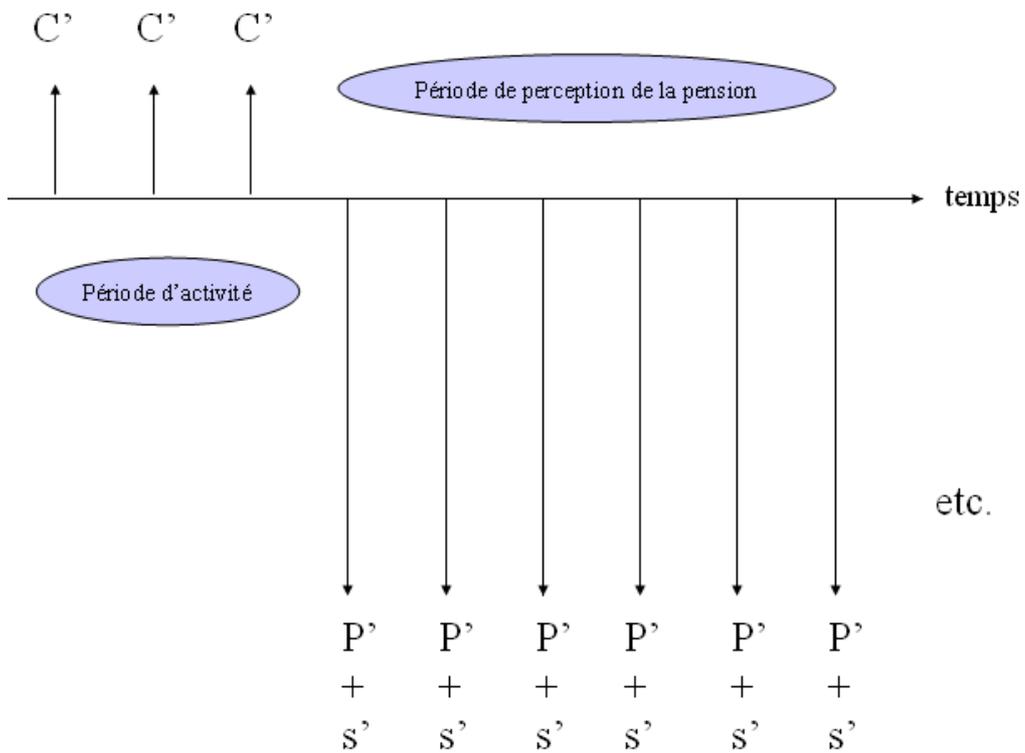
Schéma 7 : Flux du cumul inter-régime dans le régime A qui verse la pension



Source : mission

[73] Ces flux sont identiques pour le régime A à ceux d'un pensionné qui ne cumule pas.

Schéma 8 : Flux du cumul inter-régime dans le régime B d'affiliation de l'activité



Source : mission

[74] Ces flux sont identiques à ceux d'un surcotant dans le régime B. Ainsi, pour le régime B, lorsqu'on compare les flux engendrés par le retraité-actif inter-régime et la surcote, il n'y a aucun impact.

[75] Par contre dans le régime A, si l'on compare les flux avec ceux d'un retraité-actif intra-régime, le régime y perd car il ne perçoit pas les montants de cotisations C. Ce coût comparatif entre les deux types de cumul est un coût intertemporel pour le régime A car il ne sera pas compensé par une moindre dépense ultérieure. De plus, ce coût est immédiat : il dégrade immédiatement la trésorerie du régime qui verse la pension et qui n'encaisse pas les cotisations retraite pendant la période de cumul par rapport à un pensionné qui cumulerait à l'intérieur du même régime.

Pour évaluer l'impact financier du cumul inter-régime tous régimes de retraite confondus en comparaison du cumul intra-régime, on peut faire l'hypothèse que les cotisations C' sont d'un montant équivalent à C. Sous cette hypothèse, on constate que le cumul inter-régime présente un surcoût intertemporel égal au montant des pensions supplémentaires versées P', majorées des montants de surcote s', pendant toute la durée de retraite de l'assuré.

Annexe 6 : Analyse comparée des gains intertemporels en cas de surcote, cumul emploi retraite ou retraite progressive (note DSS)

ANALYSE COMPAREE DES GAINS INTERTEMPORELS EN CAS DE SURCOTE, CUMUL-EMPLOI-RETRAITE OU RETRAITE PROGRESSIVE

La présente étude a pour objet de comparer différentes modalités de cessation ou de poursuite d'activité au-delà de l'âge légal de départ à la retraite. Les dispositifs de surcote, de cumul emploi - retraite, et de retraite progressive, sont comparés à une situation de cessation d'activité dès l'acquisition du taux plein.

Deux cas-types ont été simulés qui concernent des assurés nés en 1951, pouvant liquider leur pension au taux plein (163 trimestres cotisés) à partir du 1^{er} janvier 2012. Les niveaux de salaires diffèrent selon les cas étudiés : 1 SMIC (non cadre) ou 3 SMIC (statut cadre).

Les montants de pension ont été estimés au 1^{er} avril 2012, à partir de la maquette OSIRIS de la DSS. Le SMIC est retenu pour sa valeur au 1^{er} janvier 2012. En cas de prolongation d'activité, il progresse au rythme de gains de productivité de 1,7 % par an. Il en va de même pour les cotisations qui sont calculées à législation de 2012. L'ensemble des montants sont en euros 2012, en valeur nette de cotisations et contributions sociales.

Un taux d'actualisation de 2 % est retenu pour le calcul des montants cumulés entre janvier 2012 et le décès des assurés.

Cas n°1 : un non cadre né en 1951 avec une carrière plate à 1 SMIC et ayant 163 trimestres d'assurance au 1er janvier 2012 (cf. tableau n°1).

Gains /pertes pour l'assuré :

Si l'on retient pour situation de référence (*situation 1* – cf. tableau 1) celle d'un assuré de la génération 1951 qui partirait en retraite au taux plein au 1er janvier 2012, à 60 ans et 4 mois, sans surcote et sans cumul, le montant actualisé des prestations qu'il recevra jusqu'à sa mort²⁰ s'élève à 147 200 € pour le régime de base et 62 500 € pour le régime complémentaire, soit 209 700 € au total.

Par rapport à cette situation de référence, lorsque l'assuré surcote pendant 4 ans (*situation 2*), le montant actualisé du cumul des prestations qui lui seront versées est plus élevé, malgré un départ en retraite plus tardif (2016). Ce montant s'ajoute aux salaires perçus pendant 4 années (52 300 € actualisés). Au total, les gains de l'assuré sont estimés à 264 600 €

Dans la situation (3) où l'assuré opte pour le cumul-emploi-retraite, il perçoit le même montant de revenu actualisé que dans la situation avec surcote (soit 52 300 €) auquel s'ajoute le montant cumulé de sa pension de retraite liquidée en 2012 versée jusqu'à sa mort (soit 147 200 € pour le régime de base et 62 500 € pour le régime complémentaire). L'ensemble cumulé de ses gains – 262 000 € – est toutefois légèrement inférieur à ceux obtenus avec 4 ans du surcote (cf. *supra*). Ce

²⁰ On retient une hypothèse d'espérance de vie à 60 ans de 24 ans, calée sur la donnée Insee.

résultat diffère de celui observé en 2008²¹, où le cumul semblait plus avantageux que la surcote. Cela tient au fait qu'on retenait à l'époque l'hypothèse de 5 années de cumul (ou surcote), contre 4 ici.

Une situation intermédiaire (*situation 5*) où l'assuré surcote pendant 2 ans et opte ensuite pour 2 ans de cumul emploi - retraite procure à l'assuré des gains cumulés s'élevant à 265 000 €, soit à peine plus que dans la situation où il surcote pendant 4 ans (sans cumul)²², mais un peu moins que dans la situation avec un cumul-emploi-retraite seul.

Enfin, les deux situations (*4 et 6*) où l'assuré poursuit une activité à temps partiel confirment les résultats obtenus en 2008, à savoir le meilleur rendement de la retraite progressive (259 600 €) par rapport au cumul-emploi-retraite avec une reprise d'activité à mi-temps (235 600 €).

Gains /pertes pour les caisses de retraite :

Par rapport à la situation de référence (*situation 1*) où l'assuré liquide sa retraite et ne reprend pas d'activité, les caisses de retraite sont systématiquement gagnantes – *en intertemporel* – en cas de prolongation d'activité professionnelle. Le gain est plus marqué lorsque l'assuré choisit de cumuler sa pension initiale avec 4 années de revenus d'activité professionnelle qui génèrent un gain de cotisations sans majoration de pension. Le gain est par contre quasi nul lorsque l'assuré opte pour la retraite progressive.

Il est à noter que ces gains s'entendent sous l'hypothèse de créations nettes d'emploi du fait de la prolongation d'activité (et non de substitution).

²¹ Note DSS /6C n°08-046bis de 2008.

²² L'écart ne semble pas significatif.

Tableau 3 : Cas d'un assuré non cadre, né en 1951, avec une carrière plate à 1 SMIC et ayant 163 trimestres d'assurance au 1^{er} janvier 2012

		Revenus d'activité (montant en € du cumul des revenus perçus, par l'assuré, actualisé au 1 ^{er} janvier 2012)	Prestations vieillesse		Cotisations retraites sur revenus d'activité		Gains /pertes pour l'assuré en brut (droit) et par rapport à la situation de référence <i>(italique)</i>	Gains /pertes pour les caisses
			(montant en € du cumul des prestations versées de 2012 jusqu'à la mort, actualisées au 1 ^{er} janvier 2012)		(montant en € du cumul des cotisations salariales et patronales perçues par le régime de retraite de 2012 à 2016, actualisées au 1 ^{er} janvier 2012)			
			Base	Compl.	Base	Compl.		
Situation sans cumul sans surcote <i>Situation 1</i>	La personne prend sa retraite au 1 ^{er} janvier 2012 et ne poursuit aucune activité	nuls	147 200 €	62 500 €	nuls	nuls	209 700 € -	227 100 €
Situation sans cumul avec surcote de quatre ans <i>Situation 2</i>	La personne poursuit son activité jusqu'au 1 ^{er} janvier 2016, prend sa retraite à cette date et arrête toute activité à cette même date.	52 300 €	152 700 €	59 600 €	11 100 €	6 300 €	264 600 € -	194 900 €
							<i>54 900 €</i>	<i>32 200 €</i>
Situation de cumul intégral pendant 4 ans <i>Situation 3</i>	La personne prend sa retraite au 1 ^{er} janvier 2012 et reprend, sous le régime du CER, une activité identique au même niveau de rémunération jusqu'au 1 ^{er} janvier 2016, date à laquelle elle arrête toute activité.	52 300 €	147 200 €	62 500 €	11 100 €	6 300 €	262 000 € -	192 300 €
							<i>52 300 €</i>	<i>34 800 €</i>
Situation intermédiaire 1 avec cumul d'une retraite et d'une activité à temps partiel <i>Situation 4</i>	La personne prend sa retraite au 1 ^{er} janvier 2012 et poursuit ensuite, sous le régime CER une activité à temps partiel, rémunérée 50 % de son ancienne activité jusqu'au 1 ^{er} janvier 2016, date à laquelle elle arrête toute activité	26 200 €	147 200 €	62 500 €	5 600 €	3 200 €	235 900 € -	200 900 €
							<i>26 200 €</i>	<i>26 200 €</i>
Situation intermédiaire 2 avec surcote pendant 2 ans et cumul emploi-retraite pendant 2 ans <i>Situation 5</i>	La personne poursuit la même activité jusqu'au 1 ^{er} janvier 2016, pendant deux ans elle ne liquide pas sa retraite. Elle liquide ses droits à pensions au 1 ^{er} janvier 2014 et poursuit ensuite pendant deux ans encore sous le régime du CER	52 300 €	151 300 €	61 400 €	11 100 €	6 300 €	265 000 € -	195 300 €
							<i>55 300 €</i>	<i>31 800 €</i>
Retraite progressive <i>Situation 6</i>	Au 1 ^{er} janvier 2012, la personne prend une retraite progressive à 50 % du temps de travail, maintient cette situation pendant 4 ans et liquide définitivement sa retraite au 1 ^{er} janvier 2016 en cessant toute activité.	26 200 €	167 500 €	65 900 €	5 600 €	3 200 €	259 600 € -	224 600 €
							<i>49 900 €</i>	<i>2 500 €</i>

Source : DSS/6C – avril 2012.

Note : les revenus d'activités sont des revenus nets ; les pensions de retraite sont des pensions nettes (taux réduit de CSG).

Cas n°2 : un non cadre né en 1951 avec une carrière plate à 3 SMIC et ayant 163 trimestres d'assurance au 1er janvier 2012 (cf. tableau n°2).

Gains /pertes pour l'assuré

Comme dans le cas précédent, on retient comme situation de référence, l'assuré partant en retraite au taux plein au 1^{er} janvier 2012 ne poursuivant aucune activité et ne bénéficiant d'aucun dispositif par définition. Dans ce cas, la somme actualisée des prestations versées jusqu'à son décès s'élève à 542 400 €

Lorsque l'on compare l'ensemble des gains procurés par, d'une part la surcote ou le cumul-emploi-retraite et, d'autre part, la combinaison des deux dispositifs, on retrouve une hiérarchie légèrement différente au cas précédent sans pour autant être significative : le total actualisé des gains est plus élevé lorsque l'assuré surcote pendant 4 ans (près de 714 000 €) que lorsqu'il opte pour la combinaison des dispositifs (2 ans de surcote et 2 ans de cumul-emploi-retraite) sur une même période (710 400 €), le cumul seul procurant un gain moindre de 700 500 €

Même constat également que dans le cas précédent lorsque l'on considère une poursuite d'activité à temps partiel. La retraite progressive reste, de loin, la situation la plus avantageuse pour l'assuré comparée à une situation de cumul-emploi-retraite avec une activité à temps partiel (gains actualisés respectifs de 683 700 € et 621 500 €).

Gains /pertes pour les caisses de retraite

Le constat est identique au cas précédent, mais avec des ordres de grandeur plus importants.

Pour les deux cas étudiés, on retient une espérance de vie identique de 24 ans même si, en pratique, l'espérance de vie d'un cadre est plus élevée que celle d'un non-cadre.

Tableau 4 : Cas d'un assuré cadre, né en 1951, avec une carrière plate à 3 SMIC et ayant 163 trimestres d'assurance au 1^{er} janvier 2012

		Revenus d'activité (montant en € du cumul des revenus perçus, par l'assuré, actualisé au 1 ^{er} janvier 2012)	Prestations vieillesse		Cotisations retraites sur revenus d'activité		Gains /pertes pour l'assuré en brut (droit) et par rapport à la situation de référence <i>(italique)</i>	Gains /pertes pour les caisses
			(montant en € du cumul des prestations versées de 2012 jusqu'à la mort, actualisées au 1 ^{er} janvier 2012)		(montant en € du cumul des cotisations salariales et patronales perçues par le régime de retraite de 2012 à 2016, actualisées au 1 ^{er} janvier 2012)			
			Base	Compl.	Base	Compl.		
Situation sans cumul sans surcote <i>Situation 1</i>	La personne prend sa retraite au 1 ^{er} janvier 2012 et ne poursuit aucune activité	nuls	286 400 €	256 000 €	nuls	nuls	542 400 €	- 593 800 €
Situation sans cumul avec surcote de quatre ans <i>Situation 2</i>	La personne poursuit son activité jusqu'au 1 ^{er} janvier 2016, prend sa retraite à cette date et arrête toute activité à cette même date.	158 100 €	311 600 €	244 200 €	25 100 €	26 300 €	713 900 €	- 504 400 €
							<i>171 500 €</i>	<i>89 400 €</i>
Situation de cumul intégral pendant 4 ans <i>Situation 3</i>	La personne prend sa retraite au 1 ^{er} janvier 2012 et reprend, sous le régime du CER, une activité identique au même niveau de rémunération jusqu'au 1 ^{er} janvier 2016, date à laquelle elle arrête toute activité.	158 100 €	286 400 €	256 000 €	25 100 €	26 300 €	700 500 €	- 491 000 €
							<i>158 100 €</i>	<i>102 800 €</i>
Situation intermédiaire 1 avec cumul d'une retraite et d'une activité à temps partiel <i>Situation 4</i>	La personne prend sa retraite au 1 ^{er} janvier 2012 et poursuit ensuite, sous le régime CER une activité à temps partiel, rémunérée 50 % de son ancienne activité jusqu'au 1 ^{er} janvier 2016, date à laquelle elle arrête toute activité	79 100 €	286 400 €	256 000 €	12 500 €	13 100 €	621 500 €	- 516 800 €
							<i>79 100 €</i>	<i>77 000 €</i>
Situation intermédiaire 2 avec surcote pendant 2 ans et cumul emploi-retraite pendant 2 ans <i>Situation 5</i>	La personne poursuit la même activité jusqu'au 1 ^{er} janvier 2016, pendant deux ans elle ne liquide pas sa retraite. Elle liquide ses droits à pensions au 1 ^{er} janvier 2014 et poursuit ensuite pendant deux ans encore sous le régime du CER	158 100 €	300 900 €	251 400 €	25 100 €	26 300 €	710 400 €	- 500 900 €
							<i>168 000 €</i>	<i>92 900 €</i>
Retraite progressive <i>Situation 6</i>	Au 1 ^{er} janvier 2012, la personne prend une retraite progressive à 50 % du temps de travail, maintient cette situation pendant 4 ans et liquide définitivement sa retraite au 1 ^{er} janvier 2016 en cessant toute activité.	79 100 €	325 800 €	278 800 €	12 500 €	13 100 €	683 700 €	- 579 000 €
							<i>141 300 €</i>	<i>14 800 €</i>

Source : DSS/6C – avril 2012.

Note : les revenus d'activités sont des revenus nets ; les pensions de retraite sont des pensions nettes (taux plein de CSG).

Annexe 7 : Le cumul emploi retraite au sein du régime général

1. CHIFFRES CLES DU REGIME

- [76] Le régime général de la sécurité sociale, géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), couvre l'ensemble des salariés du secteur privé, les agents non contractuels de l'Etat et des administrations publiques et un certain nombre de catégories professionnelles. Il est, de loin, le premier régime de retraite de base puisqu'il couvre 72 % des actifs en 2010, soit 17,6 millions de cotisants.
- [77] Au 31 décembre 2011, 12,2 millions de personnes disposent d'une retraite de droit direct du régime général. Parmi ceux-ci 41,4 % sont poly-pensionnés (49,4 % chez les hommes et 34 % chez les femmes).
- [78] 862 000 personnes bénéficient uniquement de droits dérivés dans le régime général.

2. LES TEXTES EN VIGUEUR EN MATIERE DE CUMUL AU SEIN DU REGIME GENERAL

- [79] Suite à la sédimentation réglementaire depuis 1982, il existe au sein du régime général trois dispositifs de cumul :
- le cumul intégral issu de la LFSS pour 2009 ;
 - le cumul plafonné prévu par la réforme des retraites de 2003 et qui s'applique si les conditions posées pour le cumul intégral ne sont pas remplies ;
 - le cumul dérogatoire, qui existait avant 2003, et qui subsiste comme dérogation au cumul plafonné (puisque le cumul intégral autorise ces cumuls sans limites).
- [80] Avant d'exposer ces règles, il convient de souligner que le champ d'application des dispositions du cumul « intra-régime » dépasse le seul champ du régime général. En effet, depuis 2003, le cumul emploi retraite est réglementé à partir de la notion de « groupes de régimes », c'est-à-dire que les règles du cumul « intra-régime » ne s'appliquent pas seulement au sein du régime concerné *stricto sensu* mais à ce régime et à une série de régimes regroupés par la réglementation à ce titre.

2.1. *Le champ d'application du cumul intra-régime*

- [81] L'article L. 161-22 du code de la sécurité sociale régit le cumul au sein du régime général et d'un groupe de régimes de base plus large puisqu'il s'applique au régime général des salariés, au régime des salariés agricoles et à certains régimes spéciaux (IEG, SNCF, RATP, Mines, Banque de France, Clercs et employés de notaires, Opéra national de Paris, Comédie-Française, Personnel de la caisse autonome de sécurité sociale dans les mines, Port autonome de Strasbourg).
- [82] Il est donc à noter que certains régimes spéciaux sont concernés par la réglementation du cumul « intra » alors que d'autres ne le sont pas (en pratique, les régimes des fonctionnaires et le régime d'assurance des marins français).

- [83] En revanche, les personnels non titulaires de la fonction publique sont couverts par cette réglementation puisqu'ils sont affiliés au régime général.
- [84] En outre, comme le précise la circulaire ministérielle DSS/SD3/ n° 2004/512 du 27 octobre 2004 toujours en vigueur, « *certaines régimes spéciaux ne relèvent de l'article L.161-22 que pour une partie des activités salariées exercées par leurs retraités. En effet, sur la base de l'art. L.711-1, qui est applicable tant aux régimes spéciaux visés à l'art. R.711-1 qu'à ceux relevant de l'art. R.711-24, des dispositions prises par décret peuvent déroger au champ d'application de l'art. L.161-22. Ces dispositions dérogatoires relèvent du décret-loi du 29 octobre 1936 modifié, qui vise le secteur public ou para-public, ou sont prises au niveau des textes réglementaires spécifiques à chacun des régimes spéciaux concernés.*
- [85] *Relèvent donc de l'article 16 du décret-loi du 29 octobre 1936 modifié, uniquement pour la pension due au titre de leur régime spécial et les rémunérations publiques ou para-publiques susvisées, les retraités des régimes spéciaux de la SNCF, de la RATP, de la Banque de France, de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP), de l'Opéra national de Paris, de la Comédie-Française, du personnel de la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM) et du Port autonome de Strasbourg. Pour leurs rémunérations privées, les intéressés relèvent de l'article L.161-22.*
- [86] *Ainsi, par exemple, un retraité du régime spécial de la SNCF qui exercerait une activité pour le compte de l'Etat en qualité de non titulaire et serait donc affilié à ce titre au régime général relèvera, pour le service de sa pension du régime spécial, des règles fixées par le décret-loi du 29 octobre 1936 modifié. Si l'intéressé est par ailleurs titulaire d'une pension du régime général, les règles de cumul applicable au regard de cette pension seront celles fixées par l'article L.161-22 et la rémunération de non-titulaire de l'Etat sera prise en compte pour l'application de ces règles. »*
- [87] La mise en œuvre des 2^{ème} et 3^{ème} alinéas de l'article L. 161-22 du code de la sécurité sociale (CSS) a été précisée par le décret n° 2004-1131 du 19 octobre 2004. L'assuré qui reprend une activité salariée doit déclarer sa situation par écrit à la caisse qui lui sert la retraite dont relevait sa dernière activité salariée. La caisse compétente examine, compte tenu des pièces justificatives produites par l'assuré (article D. 161-2-13 CSS), si les conditions de maintien du paiement de la retraite sont satisfaites. Elle informe de sa décision et des éléments pris en compte, les autres régimes visés au 1^{er} alinéa de l'article L. 161-22 CSS auprès desquels l'assuré a été affilié. Il n'est pas prévu d'échanges avec les caisses de retraites complémentaires puisqu'elles ne sont pas visées au 1^{er} alinéa de l'article L. 161-22 CSS.
- [88] Il est à noter que le champ matériel du cumul « intra » des salariés est différent entre les régimes de base et les régimes complémentaires : ces derniers incluent l'ensemble des activités salariées y compris celles relevant des régimes de fonctionnaires.

2.2. L'absence de réglementation et donc de limitation du cumul inter-régime

- [89] La définition du champ du cumul intra-régime est importante puisqu'elle permet de définir, en creux, le cumul inter-régime, c'est-à-dire ce qui ne relève pas du régime général ou des autres régimes figurant dans le « groupe de régimes » associé.
- [90] La réglementation ne portant que sur le cumul « intra » au sens de l'article L. 161-22 du code de la sécurité sociale, le cumul d'une activité n'en relevant pas et d'une retraite du régime général est autorisé sans limitations.
- [91] Cette situation ne vaut toutefois que si la personne en question n'a pas liquidé de pension au titre de l'activité qu'elle poursuit ou reprend : par exemple, un retraité du régime général peut librement cumuler sa pension avec une activité de commerçant s'il n'a pas de pension de commerçant ; en revanche, s'il a une pension de commerçant, les règles de cumul « intra » s'appliquent entre sa pension de commerçant et son activité.

2.3. Les trois dispositifs de cumul intra-régime coexistant

2.3.1. Le cumul emploi retraite intégral

[92] Depuis le 1^{er} janvier 2009, un salarié peut cumuler intégralement sa retraite de salarié avec de nouveaux revenus d'activité professionnelle au sein du régime sous les trois conditions cumulatives suivantes :

- avoir liquidé toutes ses pensions auprès de tous les régimes légaux ou légalement obligatoires, de base ou complémentaires ;
- avoir l'âge minimum d'ouverture des droits²³ ;
- remplir les conditions pouvant donner accès au taux plein, soit en justifiant de la durée d'assurance exigée pour une retraite à taux plein, soit, à défaut avoir au moins l'âge donnant droit automatiquement à une retraite à taux plein, quelle que soit la durée d'assurance. Il est donc possible, dans ce dernier cas, de remplir les conditions du cumul emploi retraite intégral tout en ne percevant pas une pension liquidée à taux plein.

[93] En outre, le pensionné du régime général, d'un régime spécial ou du régime des salariés agricoles, doit avoir rompu son contrat de travail avec son ancien employeur ; c'est, en effet, une condition du service de la pension.

[94] Mais, il est possible (si les conditions du cumul intégral sont remplies) de poursuivre son activité salarié chez le même employeur et cela sans délai de carence, sous réserve que le pensionné conclue un nouveau contrat de travail.

2.3.2. Le cumul emploi retraite plafonné

[95] Si le salarié ne remplit pas ces conditions, les règles de cumul emploi retraite en vigueur avant le 1^{er} janvier 2009 (cumul dit plafonné) s'appliquent, au sein du groupe de régime indiqué au point 2.1.1 *supra* : le pensionné peut reprendre une activité salariée dès la date d'effet de sa retraite si l'employeur est différent ou après un délai de carence de 6 mois à compter de ladite date d'effet chez le même employeur.

[96] Le montant mensuel des retraites de base des régimes visés au 1^{er} alinéa de l'article L. 161-22 précité et des retraites complémentaires ARRCO, AGIRC et IRCANTEC et de la rémunération (salaire soumis à CSG) de l'activité ne peut être supérieur au montant de la rémunération (moyenne mensuelle des trois derniers salaires soumis à CSG) antérieure à la date d'effet de la pension ou de 1,6 fois le SMIC si cette limite est plus avantageuse.

[97] En cas de reprise d'une activité chez le dernier employeur avant la fin d'un délai de six mois à compter de la date d'effet de la retraite, et même si la limite de cumul n'est pas dépassée, le service de la pension est suspendu le 1^{er} jour du mois au cours duquel a lieu la reprise. Sous réserve de la limite de cumul, le paiement est rétabli à compter du 1^{er} jour du septième mois suivant la date d'effet de la retraite.

[98] En cas de dépassement, le paiement de la retraite n'est maintenu que si le total des revenus d'activité et des retraites de droit direct servies par les régimes de base du groupe de régimes mentionnés à l'article L. 161-22 du code de la sécurité sociale et les régimes complémentaires de salariés ne dépasse pas 160 % du salaire minimum de croissance ou la moyenne des trois derniers mois de salaires perçus avant la retraite.

²³ Cette seule condition d'avoir l'âge minimum d'ouverture du droit à pension prévu à l'article L 351-1 du code de la sécurité sociale peut intervenir pour les assurés ayant bénéficié d'une retraite anticipée pour carrière longue. Ces assurés doivent attendre cet âge minimum pour accéder aux possibilités de cumul intégral (en supposant remplies les conditions de liquidation de toutes les pensions et de durée d'assurance).

- [99] Il est à noter que les pensions prises en compte pour le cumul plafonné sont différentes des régimes complémentaires de salariés (ensemble des pensions de base et complémentaires y compris non salariés).
- [100] Le service de la retraite est suspendu à compter du premier jour du mois au cours duquel ladite limite est dépassée. Il est rétabli si une baisse des revenus le permet ou lorsque l'assuré cesse son activité salariée.
- [101] Il est à noter que la condition d'âge pour l'application du cumul plafonné reste fixée à 55 ans. Dès lors, une personne qui aurait liquidé, sans bénéficier du taux plein, une pension d'un régime spécial à 55 ans couvert par l'article L. 161-22 sera successivement dans la situation suivante s'il souhaite cumuler la pension de son régime spécial avec une activité salariée relevant du régime général :
- cumul total possible entre 55 ans et 60 ans (progressivement 62) car le droit n'est pas ouvert au sein du régime général²⁴ ;
 - cumul plafonné jusqu'à 65 ans (progressivement 67) car la condition de durée d'assurance pour le taux plein n'est pas remplie ; en revanche si la durée d'assurance pour le taux plein est acquise (suite à l'activité exercée entre 55 ans et l'âge légal - 60 à 62 ans) et sous réserve de liquider l'ensemble de ses pensions, le cumul emploi-retraite intégral est possible dès la date à partir de laquelle l'âge légal est atteint ;
 - cumul intégral à 65 ans (progressivement 67) car la condition de l'âge du taux plein est remplie et à condition de liquider l'ensemble de ses pensions.

2.3.3. Le cumul emploi retraite dérogatoire

- [102] L'article L. 161-22²⁵ permet le cumul de la pension avec l'exercice d'une série d'activités limitativement énumérées : activités artistiques, participation à des jurys, vacations dans des établissements de santé ou sociaux et médico-sociaux pour des médecins ou infirmiers en retraite (dans la limite d'une durée et d'un plafond défini par décret).
- [103] Ces activités font l'objet de dispositions spécifiques reprises dans une circulaire de la DSS et une circulaire de la CNAV²⁶. Ces dispositions ne sont pas modifiées par la LFSS pour 2009. La circulaire précise ainsi que les dérogations fixées par la loi antérieurement au 1^{er} janvier 2004 sont maintenues.
- [104] Par ailleurs, d'autres dérogations prévues au 4^o de la circulaire du 4 juillet 1984 modifiée par celle du 9 avril 1985 ou d'autres instructions ministérielles sont maintenues dans les mêmes conditions. Ces dérogations visent :
- les magistrats recrutés à titre temporaire,
 - les assurés logés par leur employeur,
 - les activités de faible importance,
 - les activités d'une nature particulière : activités des nourrices gardiennes d'enfants et assistantes maternelles ainsi que celles des assurés remplissant les fonctions de tierce personne auprès d'une personne âgée, invalide ou handicapée,

²⁴ Cf. circulaire DSS du 27 octobre 2004, Point 121 : « Un salarié, âgé de 55 ans, relevant du régime général et qui aura antérieurement relevé d'un régime spécial visé à l'art. L. 161-22 dans lequel un droit à pension est susceptible de lui être ouvert à cet âge, pourra bénéficier de cette pension du régime spécial sans avoir à cesser son activité professionnelle relevant du régime général. Cette dérogation à la condition de cessation d'activité prendra fin à 60 ans. »

²⁵ L'article cite également le tutorat mais, pour ce qui concerne le régime général, le décret d'application n'a pas été publié, donc cette dérogation n'est pas applicable.

²⁶ Circulaire ministérielle DSS/SD3/ n° 2004/512 du 27 octobre 2004 et circulaire CNAV n° 2004-64 du 22 décembre 2004

- les ministres des cultes et membres de congrégations et collectivités religieuses, au titre de leurs activités à caractère religieux donnant lieu à affiliation au régime général,
- les handicapés travaillant dans les centres d'aide par le travail.

[105] Ces dérogations s'appliquent au regard des règles fixées aux trois premiers alinéas de l'article L. 161-22 : elles visent donc à la fois la condition de cessation d'activité prévue au 1^{er} alinéa et la règle du plafond de revenus définie aux 2^{ème} et 3^{ème} alinéas.

[106] Pour les assurés logés par leur employeur et pour les assurés exerçant des activités de faible importance, la circulaire susvisée fixe, pour la période antérieure à la date d'effet de la pension, des plafonds de revenus professionnels : le SMIC dans le cas de l'assuré logé par son employeur et le 1/3 du SMIC pour les activités de faible importance.

[107] Il s'agit de dérogations au principe de la cessation d'activité et les activités en cause doivent continuer à être exercées dans les mêmes conditions après la date d'effet de la retraite. Par exemple, s'il s'agit d'une activité qualifiée de faible importance, la caisse va examiner si le montant des rémunérations perçues au cours de l'année civile précédant la date d'effet de la retraite est inférieur à 4 fois la valeur mensuelle du SMIC. Dès lors que la cessation de cette activité n'est pas exigée, le service de la retraite est assuré et ce, tant que l'intéressé poursuit son activité dans les mêmes conditions, c'est-à-dire sans dépasser la limite précitée. Néanmoins, la circulaire ministérielle du 27 octobre 2004 prévoit d'appliquer le 2^{ème} alinéa de l'article L. 161-22 CSS, c'est-à-dire la limite de cumul si les revenus (seules sont concernées les activités qualifiées de faible importance, les concierges et gardiens d'immeubles, les activités à caractère littéraire ou scientifique exercées accessoirement) viennent à augmenter. En cas de dépassement de cette limite, le paiement de la retraite est suspendu (3^{ème} alinéa de l'article L. 161-22 CSS). Par ailleurs, depuis la loi de 2009, dès lors qu'un assuré remplit les conditions du cumul emploi retraite total, il peut être plus intéressant pour lui de cesser son activité afin de pouvoir reprendre une activité sans limite, même chez le dernier employeur.

2.4. Les dispositions en matière de cotisations sociales et les droits ouverts

2.4.1. Les cotisations sociales et la contribution sociale généralisée

[108] La réglementation ne prévoit pas de dispositions spécifiques en matière de cotisations sociales à l'exception de l'assurance chômage. Dès lors, l'ensemble des cotisations sociales sont dues pendant la période d'activité effectuée en même temps que la perception d'une pension.

[109] Pour l'assurance chômage, l'article 43 du règlement général annexé à la convention du 6 mai 2011 prévoit que les rémunérations des salariés de 65 ans et plus sont exclues de l'assiette des cotisations. Il est à noter que cette disposition n'a pas été alignée sur la hausse de l'âge du taux plein prévu par la loi du 9 novembre 2010 alors que cet alignement a eu lieu pour la disposition permettant le maintien de l'allocation de retour à l'emploi (ARE) jusqu'à l'âge du taux plein.

2.4.2. L'absence de droit ouvert par les cotisations retraites des retraités-actifs

[110] La règle qui veut que les cotisations retraites ne soient plus productrices de droit est liée au caractère définitif de la liquidation de la pension du régime général. Elle est posée à l'article R. 351-10 du code de la sécurité sociale : « La pension ou la rente liquidée dans les conditions prévues aux articles R. 351-1 et R. 351-9 n'est pas susceptible d'être révisée pour tenir compte des versements afférents à une période postérieure à la date à laquelle a été arrêté le compte de l'assuré pour l'ouverture de ses droits à l'assurance vieillesse dans les conditions définies à l'article R. 351-1. ».

2.4.3. Les droits ouverts aux indemnités journalières, à l'invalidité et au régime des accidents du travail et des maladies professionnelles

2.4.3.1. Le droit aux indemnités journalières

- [111] L'article L. 323-3 du code de la sécurité sociale autorise les retraités-actifs à percevoir des indemnités journalières (IJ) maladie tout en prévoyant que ce cumul soit plafonné à compter d'un âge déterminé par décret. En effet, l'IJ dont le montant annuel dépasse un chiffre fixé par décret devrait être réduite d'une somme égale au montant *pro rata temporis* des retraites servie par un régime de sécurité sociale ou par le régime des pensions civiles et militaires ou par tout autre régime législatif ou réglementaire de retraite. Elle est supprimée si la pension est supérieure.
- [112] Toutefois, le décret d'application s'est borné à fixer la limite d'âge à l'âge légal de la retraite mais n'a pas défini de plafond. Un cumul intégral est donc possible.
- [113] La législation prévoit également que lorsque la pension ou la rente a été accordée à raison de l'incapacité au travail de l'intéressé, l'indemnité journalière est supprimée à compter d'un délai de sept mois (R. 323-3 CSS).

2.4.3.2. Le droit à l'invalidité

- [114] Il n'est pas possible de cumuler une pension de retraite avec une pension d'invalidité. En effet l'article L. 341-15 du code de la sécurité sociale prévoit que « *La pension d'invalidité prend fin à l'âge prévu au premier alinéa de l'article L. 351-1. Elle est remplacée à partir de cet âge par la pension de vieillesse allouée en cas d'incapacité au travail. (...)* ».
- [115] De plus, le service de la pension d'invalidité est suspendu en cas de perception d'une retraite anticipée. Cette règle est prévue à l'article L. 341-14-1 du même code qui dispose que « *Le service de la pension est suspendu lorsque l'assuré bénéficie des dispositions des articles L. 351-1-1, L. 351-1-3, L. 351-1-4, L. 634-3-2 ou L. 634-3-3 du présent code, ou des articles L. 732-18-1, L. 732-18-2 ou L. 732-18-3 du code rural et de la pêche maritime.* ».

2.4.3.3. Le droit aux indemnités d'accidents du travail et de maladies professionnelles

- [116] La situation au regard de la retraite d'un salarié est sans incidence sur ses droits à réparation en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle. Il perçoit ainsi des indemnités journalières durant toute la période d'incapacité de travail qui précède soit la guérison complète, soit la consolidation de la blessure ou le décès (article L. 433-1) et, en cas d'incapacité permanente, un capital (incapacité inférieure à 10 %) ou une rente (incapacité d'au moins 10 %) ; cette dernière, à l'inverse de la pension d'invalidité, est d'ailleurs servie au-delà de l'âge de départ en retraite.

2.4.3.4. Le droit à l'indemnisation du chômage

a) Assurance chômage

- [117] Le droit à l'assurance chômage pour un cotisant qui perçoit une pension de vieillesse dépend de l'âge du pensionné (sous réserve, bien sûr, qu'il dispose des durées d'affiliation nécessaires au bénéfice de l'ARE) :
- avant 50 ans, une pension de vieillesse peut être intégralement cumulé avec l'ARE ;
 - de 50 à 60 ans :
 - le cumul peut être intégral pour les seuls bénéficiaires d'une pension militaire (jusqu'à l'âge légal de la retraite et non pas jusqu'à 60 ans seulement) ;

- pour les autres assurés, l'allocation d'assurance est diminuée d'une fraction de la pension de vieillesse (25 % de 50 à 55 ans, 50 % de 55 à 60 ans, 75 à compter de 60 ans) sans pouvoir être inférieure à l'allocation minimale prévue au dernier alinéa de l'article 15 (27,66 euros par jour depuis le 1^{er} juillet 2011 sous réserve d'être inférieure à 75 % du salaire journalier de référence) ;
- à compter de l'âge auquel la personne peut bénéficier du taux plein (soit l'âge légal si la personne dispose de la durée de cotisations nécessaire, soit au plus tard l'âge du taux plein), le droit à l'assurance chômage cesse.

[118] Le droit à l'assurance chômage varie donc selon la situation de l'intéressé :

- il n'est pas ouvert aux personnes en situation de cumul intégral intra régime (puisqu'elles ont atteint l'âge légal de la retraite et qu'elles ont nécessairement liquidée celle-ci à taux plein) ;
- en revanche, il est ouvert, aux personnes en situation de cumul intra régime plafonné ou en situation de cumul inter régime, jusqu'à 65 ans (progressivement 67 ans) mais à un taux réduit (sauf pour les anciens militaires) à compter de 50 ans.

b) Régime de solidarité

[119] L'allocation spécifique de solidarité étant une allocation différentielle, les éventuelles pensions perçues viennent en déduction de son montant. Comme l'allocation d'assurance, elle n'est plus due aux personnes qui peuvent bénéficier du taux plein (soit à l'âge légal si la personne dispose de la durée de cotisations nécessaire, soit au plus tard à l'âge du taux plein).

3. LES DONNEES EN MATIERE DE CUMUL AU SEIN DU REGIME GENERAL

3.1. *Le nombre de retraités-actifs au sein du régime général*

[120] Les données de la CNAV font état d'une croissance importante des situations de cumul. Les années 2009-2011, premières années d'ouverture des possibilités de cumul intégral, ne semblent pas marquer une rupture de tendance et on assiste même à un ralentissement de la croissance.

Tableau 5 : Les effectifs de retraités-actifs dans le régime général et leur progression entre 2005 et 2010

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 ²⁷
119 500	137 058	170 511	206 887	245 467	280 287	310 000
Taux de croissance	14,7 %	24,4 %	21,3 %	18,6 %	14,2 %	10,6 %

Source : Etude n° 2011 – 091 du 13 septembre 2011 de la CNAV

[121] Selon la CNAV : « *il est délicat de déterminer l'incidence effective de l'évolution de la législation en matière de cumul emploi retraite dans la mesure où il faudrait avoir une connaissance précise du ou des facteurs à l'origine du comportement de cumul. De plus, le contexte évolutif complexifie cette évaluation, les évolutions démographiques mais également les changements survenus dans la législation d'autres dispositifs de la retraite peuvent jouer sur le recours au cumul.* »

²⁷ Chiffre provisoire transmis à la mission par la CNAV.

- [122] Toutefois, la CNAV souligne que la forte baisse des retraites anticipées pour carrières longues en 2009-2010 explique en partie le ralentissement de la croissance observée. En effet, les personnes partant au titre de ce dispositif avant 60 ans ont plus souvent recours au cumul. La baisse des effectifs concernés contribue donc à limiter la croissance des situations de cumul.

Tableau 6 : Evolution des effectifs de retraités-actifs estimés en neutralisant l'évolution des retraites anticipées – chiffres simulés

En %	Entre 2006 et 2007	Entre 2007 et 2008	Entre 2008 et 2009	Entre 2009 et 2010
Homme	25,08	20,81	15,94	14,79
Femme	23,47	22,08	22,48	20,88
Ensemble	24,41	21,33	18,65	17,39

Source : Etude n° 2011 – 091 du 13 septembre 2011 de la CNAV

- [123] Les retraités-actifs représentent 2,4 % de l'ensemble des individus ayant un droit direct au régime général au 31/12/2009. Toutefois, il est plus pertinent d'exclure de ce ratio les retraités les plus âgés. En effet, seuls 4,8 % des retraités-actifs ont plus de 75 ans. La part des retraités-actifs âgés de moins de 75 ans dans l'ensemble des retraités de cette tranche d'âge est de 3,6 %. Elle a augmenté de l'ordre de 1,7 points, soit un quasi doublement, entre 2006 et 2010. Elle était en effet de 1,95 % en 2006.
- [124] Pour les retraités des années 2004 et suivantes, la CNAV dispose d'un suivi longitudinal quant à une éventuelle reprise d'activité salariée (les données ne sont disponibles que pour les personnes ayant liquidé leur pension en 2004 et après). Au total, sur la période 2005-2010, c'est près de 302 535 des nouveaux retraités du régime général qui ont perçu un salaire, ce qui représente 7,5 % de l'ensemble des retraités partis en retraite depuis 2004.
- [125] Pour les nouveaux retraités de 2005 à 2007, le taux de retraités-actifs oscille entre 7,4 et 7,9 %, avec un poids plus élevé pour les hommes, de l'ordre de 8,5 %, mais une progression plus régulière pour les femmes (+0,3 point par an). Pour les nouveaux retraités des années 2008 à 2009, le taux de « retraités-actifs » est plus faible, 7,4 % et 7,2 %, mais le recul temporel est insuffisant : ces taux peuvent encore progresser avec les années à venir du fait des reprises tardives même si celles-ci sont moins nombreuses que les reprises précoces. L'estimation concernant les nouveaux retraités de 2009 laisse présager d'un recours au dispositif en proportion plus nombreux pour les femmes que pour les hommes (7,3 % contre 7,0 %).

Tableau 7 : Pourcentage de retraités qui valident un report au titre d'une activité salariée après leur passage à la retraite relativement à la population du flux de nouveaux retraités (2004 à 2009)

	Liquidants de 2004 ayant au moins un salaire entre 2005 et 2010	Liquidants de 2005 ayant au moins un salaire entre 2006 et 2010	Liquidants de 2006 ayant au moins un salaire entre 2007 et 2010	Liquidants de 2007 ayant au moins un salaire entre 2008 et 2010	Liquidants de 2008 ayant au moins un salaire entre 2009 et 2010	Liquidants de 2009 ayant au moins un salaire en 2010	Liquidants de 2004 à 2009 ayant au moins un salaire entre 2005 et 2010
Homme	8,2	8,6	8,5	8,6	7,9	7,0	8,2
Femme	6,3	6,4	6,7	7,1	6,9	7,3	6,8
Ensemble	7,4	7,6	7,7	7,9	7,4	7,2	7,5

Source : Etude n° 2011 – 091 du 13 septembre 2011 de la CNAV, Base « Cumul emploi retraite des départs en retraite depuis 2004 »

* : données provisoires dans la mesure où le taux de retraités-actifs est déterminé par approximation sur la base de la part des retraités ayant un salaire uniquement l'année suivant la liquidation.

3.2. *Les caractéristiques des retraités-actifs : des retraités plus jeunes, plus masculins, plus proches de l'emploi et disposant de pensions plus élevées en moyenne*

3.2.1. La répartition par genre

[126] Les retraités-actifs sont majoritairement des hommes même si la proportion de femmes a tendance à augmenter puisqu'elles passent de 41,5 % de l'effectif en 2007 à 44,8 % en 2010.

Tableau 8 : Répartition par genre des retraités-actifs

		2006	2007*	2008	2009	2010
Hommes	Effectif	80 199	100 311	121 186	140 500	154 840
	Taux de croissance annuel		25,10 %	20,80 %	15,90 %	10,20 %
Femmes	Effectif	56859	702 02	85 701	104 967	125 447
	Taux de croissance annuel		23,50 %	22,10 %	22,50 %	19,50 %
Ensemble	Effectif	137 058	170 513	206 887	245 467	280 287
	Taux de croissance annuel		24,40 %	21,30 %	18,60 %	14,20 %

Source : mission d'après les données de l'étude n° 2011 – 091 du 13 septembre 2011 de la CNAV

* En raison de remontées tardives de l'information les effectifs de retraités-actifs de 2007 sont sous-estimés.

3.2.2. La situation des retraités-actifs au moment du départ à la retraite

[127] Le fait que les assurés soient encore en activité avant leur retraite favorise la situation de reprise : pour les liquidants de 2004 à 2006, parmi les retraités-actifs, 80 % des hommes et 74 % des femmes étaient en emploi l'année précédant la liquidation contre respectivement 51 % et 35 % pour l'ensemble des retraités.

3.2.3. L'âge de départ à la retraite des retraités-actifs

[128] D'après la CNAV s'agissant des retraités-actifs ayant liquidé leur pension entre 2004 et 2006 : « *Les retraités qui reprennent un emploi ont, en moyenne, pris leur retraite à un âge plus précoce que l'ensemble des retraités partis au même moment. Parmi les hommes retraités actifs, 33 % sont partis en retraite anticipée, contre un taux de 24 % pour l'ensemble des hommes nouvellement retraités. Parmi les femmes retraité-actif emploi et pension, 20 % ont pris leur retraite à 65 ans et plus, contre 28 % pour les nouvelles retraitées des années 2004 à 2006.* »

[129] En moyenne pour cette population, l'âge moyen de liquidation des retraités-actifs est, au total, inférieur de 0,5 ans à l'ensemble des retraites (60,2 ans contre 60,7 ans pour les hommes et 61,4 ans contre 61,9 ans pour les femmes).

[130] En outre, les retraités-actifs bénéficiaient aussi d'un nombre de trimestres cotisés plus conséquent que celui de l'ensemble des nouveaux prestataires (147 trimestres contre 129 trimestres).

[131] De même, un peu plus de 8 retraités-actifs sur 10 ont liquidé leur retraite au titre de la durée, alors que c'est le cas de seulement deux tiers de l'ensemble des nouveaux retraités de 2004 à 2006.

3.2.4. L'âge des retraités-actifs

[132] Les personnes qui recourent au dispositif en 2010 sont relativement jeunes, puisqu'elles sont âgées, en moyenne, de 65,1 ans pour les hommes et de 65,5 ans pour les femmes.

[133] Plus de la moitié des retraités-actifs ont moins de 65 ans.

Tableau 9 : Répartition des retraités-actifs 2010 selon leur âge

	Hommes	Femmes	Ensemble
< 60 ans	4,9 %	1,1 %	3,2 %
60-64 ans	50,3 %	51,5 %	50,8 %
65-69 ans	29,5 %	31,5 %	30,4 %
70-74 ans	10,5 %	11,1 %	10,8 %
75 ans et plus	4,8 %	4,8 %	4,8 %
Ensemble	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Source : Etude n° 2012-034 du 20 avril 2012 de la CNAV - base exhaustive
Champ : retraités ayant liquidé leur retraite avant le 31 décembre 2010.

3.2.5. Le moment de la reprise d'activité

[134] La reprise d'activité s'effectue le plus souvent dans l'année qui suit la liquidation de la retraite, ce qui correspond donc plutôt à une situation de maintien de l'activité malgré la liquidation²⁸.

[135] La CNAV dispose d'un recul de cinq années : plus de la moitié des retraités-actifs de 2010 ont repris une activité (ou maintenu une activité) la première année qui fait suite à la liquidation de la pension.

Tableau 10 : Proportion des retraités-actifs 2010 dans l'ensemble des retraités 2010 ayant repris une activité la première année faisant suite à la liquidation

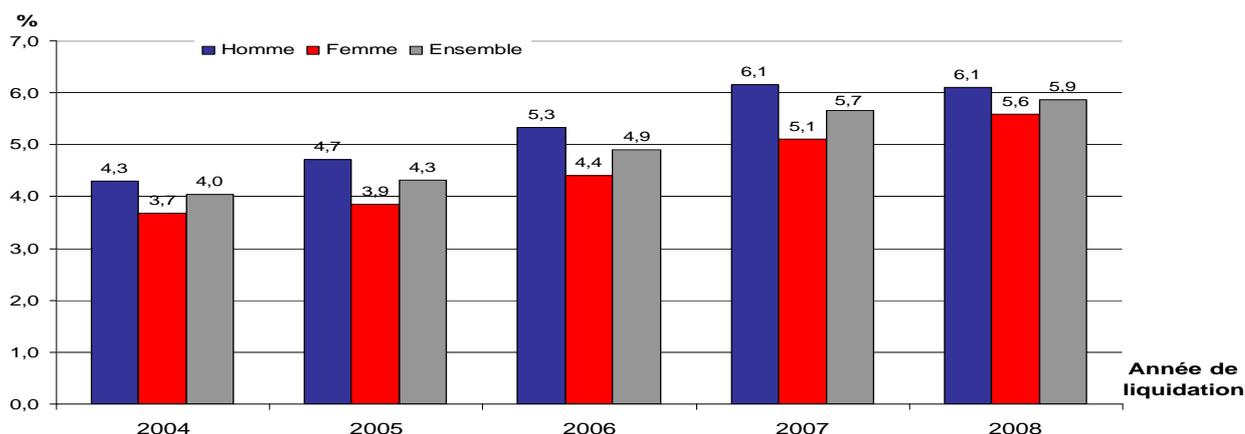
	Année de liquidation						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Hommes	4,2 %	5,2 %	7,6 %	10,9 %	19,6 %	52,5 %	100 %
Femmes	2,7 %	3,4 %	5,8 %	8,9 %	15,3 %	63,9 %	100 %
Ensemble	3,5 %	4,4 %	6,7 %	10,0 %	17,6 %	57,8 %	100 %

Source : Etude n° 2011 - 091 du 13 septembre 2011 de la CNAV

[136] Selon la CNAV : « Le recours immédiat au cumul a augmenté de manière constante pour les nouveaux prestataires de 2004 à 2007, il stagne pour ceux de 2008. Il passe, en effet, de 4 % pour les liquidants 2004 à 5,65 % pour ceux de 2007 et à 5,9 % pour ceux de 2008 (Graphique 3). Ce constat masque des différences importantes en termes de genre, puisque le recours immédiat des hommes stagne autour de 6,1 % pour les nouveaux prestataires de 2007 et 2008, alors que celui des femmes augmente, passant de 5,1 % à 5,6 % ».

²⁸ Le cumul est identifié statistiquement par le fait pour un pensionné de verser des cotisations. L'année de la liquidation est donc neutralisée puisqu'elle voit coexister les dernières cotisations d'activité et le versement des premières pensions.

Graphique 1 : Recours immédiat au cumul entre 2004 et 2008, par année de liquidation et selon le genre



Source : Etude n° 2011 – 091 du 13 septembre 2011 de la CNAV - Base « Cumul emploi retraite des départs en retraite depuis 2004 »

Précision méthodologique : le taux de cumul immédiat rapporte la part des retraités ayant un salaire l'année n, au flux de retraités de l'année n-1.

3.2.6. La durée des cumuls

[137] La CNAV ne dispose que de données pour les liquidations de 2004 à 2008.

[138] La CNAV indique ainsi dans son étude n° 2011–091 du 13 septembre 2011: « Les indications sur le temps passé à cumuler sont plus pertinentes pour les prestataires qui ont liquidé le plus tôt sur la période, car elles permettent de disposer du recul disponible le plus étendu. Ainsi, pour 30 % des nouveaux prestataires de 2004, le cumul d'un emploi à la retraite a eu lieu sur une seule année, dont un tiers sur l'année suivant la liquidation, s'agissant des hommes (26,1 % pour les femmes, dont 29 % l'année suivant la liquidation) (Tableau 8). En moyenne, quelle que soit l'année de liquidation, la part des retraités-actifs sur une seule année tourne autour de 30 % pour les hommes et de 26 % pour les femmes.

[139] *Les femmes, lorsqu'elles cumulent un emploi à leur retraite, le font en moyenne pour des durées plus longues que les hommes. Par exemple, parmi celles qui ont liquidé en 2004, 21,1 % ont été actives durant 6 années tout en percevant une pension, c'est le cas de seulement 17,7 % des hommes. Parmi celles qui ont liquidé en 2007, 49,5 % ont cumulé 3 années, contre 44,4 % dans le cas des hommes. Inversement, les hommes cumulent davantage pour des durées plus courtes. Ainsi parmi les liquidants de 2008, 34,8 % ont cumulé une seule année, contre 27,9 % des femmes. »*

Tableau 11 : Répartition des retraités-actifs selon le nombre d'années passées à cumuler un emploi à la retraite entre la liquidation et 2010, par année de liquidation et genre (en %).

	Année de liquidation	Une année	Deux années	Trois années	Quatre années	Cinq années	Six années	
Homme	2004	30,0	18,1	13,4	11,0	9,8	17,7	100
	2005	28,8	19,5	15,5	12,7	23,5		100
	2006	28,8	22,7	17,2	31,3			100
	2007	31,1	24,5	44,4				100
	2008	34,8	65,2					100
Femme	2004	26,1	18,3	13,4	11,3	9,8	21,1	100
	2005	25,2	19,8	15,2	12,8	27,0		100
	2006	25,7	21,9	16,3	36,1			100
	2007	26,9	23,5	49,5				100
	2008	27,9	72,1					100

Source : Etude n° 2011 – 091 du 13 septembre 2011 de la CNAV - Base « Cumul emploi retraite des départs en retraite depuis 2004 ».

- [140] Une autre façon de présenter les mêmes données consiste à les cumuler pour déterminer la proportion de pensionnés qui cumulent au moins un certain nombre d'années

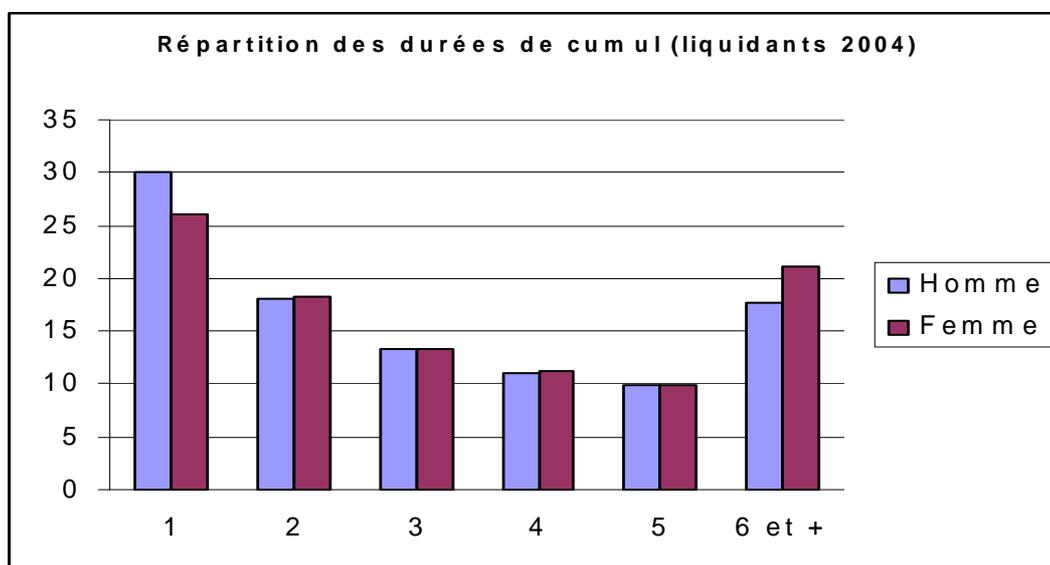
Tableau 12 : Part des retraités-actifs 2010 par durée minimale de cumul

	Année de liquidation	Une année ou plus	Deux années ou plus	Trois années ou plus	Quatre années ou plus	Cinq années ou plus	Six années ou plus
Homme	2004	100	70	51,9	38,5	27,5	17,7
	2005	100	71,2	51,7	36,2	23,5	
	2006	100	71,2	48,5	31,3		
	2007	100	68,9	44,4			
	2008	100	65,2				
Femme	2004	100	73,9	55,6	42,2	30,9	21,1
	2005	100	74,8	55	39,8	27	
	2006	100	74,3	52,4	36,1		
	2007	100	73	49,5			
	2008	100	72,1				

Source : Mission d'après l'étude n° 2011 – 091 du 13 septembre 2011 de la CNAV - Base « Cumul emploi retraite des départs en retraite depuis 2004 ».

- [141] Il apparaît que la moitié des retraités-actifs sont en activité trois ans au moins.

Graphique 2 : Répartition des durées de cumul



Source : mission d'après les données CNAV: Etude n° 2011 – 091 du 13 septembre 2011

- [142] Les cumuls durent 2 ans pour environ 20 % des retraités-actifs, 3 ans pour environ 15 %, 4 ou 5 ans pour environ 10 %. On ne dispose pas d'assez de recul pour les cumuls de plus de 5 ans mais qui pourraient représenter entre 15 et 20 % des retraités-actifs.

- [143] Compte tenu de l'absence de recul, il n'est pas possible de savoir si le dé plafonnement du cumul en 2009 aura un impact sur la durée du cumul.

3.2.7. Les caractéristiques et les niveaux de pension

[144] D'après la CNAV s'agissant des retraités-actifs ayant liquidé leur pension entre 2004 et 2006, les assurés cumulant retraite et activité salariée ont des durées d'assurance relativement plus élevées, de l'ordre de 167 trimestres pour les hommes et de 160 trimestres pour les femmes. Le plus souvent, leur pension a été calculée avec le taux plein, obtenu grâce à leur durée d'assurance.

[145] La proportion de liquidants avec une décote était plus faible qu'en moyenne (3 % contre 6 % pour le flux global) et il en allait de même pour la liquidation au titre de l'inaptitude (6 % contre 11 % pour le flux global).

[146] Le niveau des pensions apparaît plus élevé pour les retraités-actifs. Selon la CNAV : « *Les hommes monopensionnés ayant repris une activité ont une pension moyenne supérieure d'environ 11 % à l'ensemble des hommes monopensionnés ; pour les femmes cette différence est plus conséquente, de l'ordre de 18 %. Pour les polypensionnés, les écarts sont encore plus prononcés, avec respectivement des différences de 28 % et 30 %, qui s'expliquent en partie par des carrières plus longues au régime général.* »

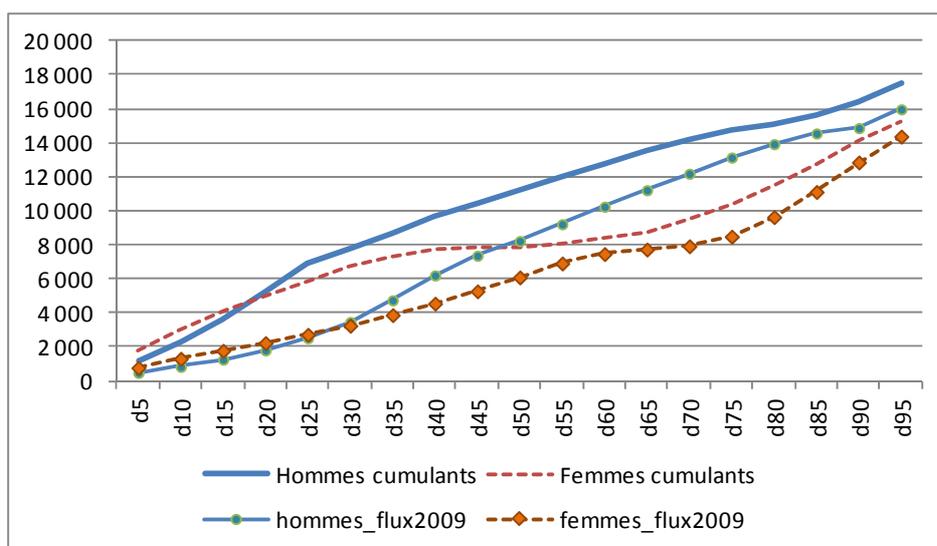
[147] Ces éléments ont été confirmés par l'étude réalisée par la CNAV à la demande de la mission (Etude n° 2012-034 du 20 avril 2012) :

« Afin de rendre la comparaison de pension entre retraités cumulants et retraités non cumulants pertinente (en limitant les effets de structure), nous retiendrons uniquement les retraités ayant pris leur pension du régime général en 2009.

Parmi les cumulants de l'année 2010, 57.178 ont une date d'effet de leur pension fixée à 2009. Cette même année, il y a pour le régime général 675.500 personnes qui ont pris leur retraite de droit propre. Les cumulants représentent 8,5 % du flux de l'année²⁹.

Il apparaît que parmi les retraités de l'année 2009, ceux qui ont un salaire en 2010 ont, en moyenne, des pensions plus élevées que les retraités non cumulants. La pension moyenne des retraités cumulants est supérieure de 30 % à la pension moyenne du flux 2009, pour les hommes comme les femmes.»

Tableau 13 : Distribution des pensions annuelles de droit propre versées aux flux de nouveaux retraités de l'année 2009, avec distinction des retraités 2009 ayant perçu un salaire en 2010 (en euros 2010)



Source : Cnav - base exhaustive

²⁹ Ce taux est provisoire et légèrement différent de celui présenté dans la note 2011-091. Dans cette note, le taux de retraités-actifs est corrigé pour éliminer une partie de retraités ne percevant qu'un très faible salaire l'année suivant leur retraite, et plus de rémunération par la suite. Ces cas ne peuvent être assimilés à des retraités-actifs.

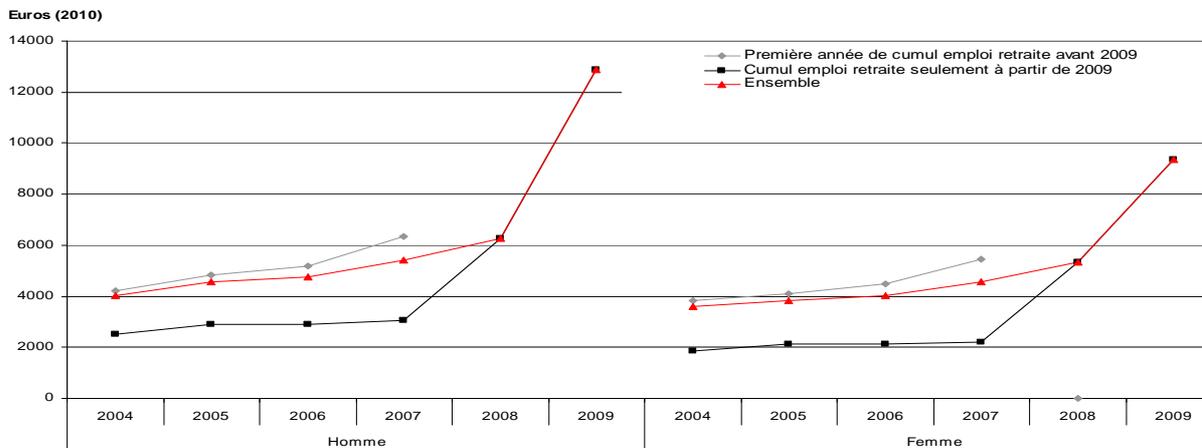
Champ : retraités ayant liquidé leur retraite en 2009.

Cette hiérarchie de pension se retrouve lorsque l'on retient uniquement les retraités ayant fait l'ensemble de leur carrière au régime général : les retraités de l'année 2009 monopensionnés ont en moyenne une pension plus faible que les retraités de cette même année monopensionnés mais qui ont perçus un salaire en 2010. »

3.2.8. Les niveaux de revenus d'activité

- [148] Sur la période 2004-2010, la rémunération perçue pour l'activité professionnelle exercée durant la retraite augmente sur la totalité de la période, quelle que soit l'échelle de référence entre année de liquidation et année passée à cumuler et quel que soit le genre.
- [149] Toutefois, une rupture est constatée sur les années 2009-2010 avec une forte hausse de la rémunération perçue. Selon la CNAV : « *La rémunération moyenne par année de cumul des hommes dépasse tout juste les 5 000 euros annuel en 2005, pour atteindre 7 000 euros en 2010.* » Cette croissance concerne également les femmes, mais leur rémunération reste inférieure (6 000 euros en 2010).
- [150] En moyenne annuelle, le salaire perçu par les nouveaux retraités de 2009 est de l'ordre de 12 900 euros pour les hommes et de l'ordre de 9 400 euros pour les femmes, alors qu'il était de seulement respectivement 6 300 euros et 5 300 euros depuis 2008. Les nouveaux retraités semblent, en 2009, profiter pleinement du nouveau système alors que les retraités plus anciens qui ont généralement débuté leur cumul en étant soumis à la condition de cumul de ressources perçoivent des rémunérations inférieures.

Graphique 3 : Salaire annuel durant la période de cumul selon l'année de liquidation, le genre et le cumul d'un emploi à leur retraite avant et après la mise en place de la libéralisation du dispositif



Source : Etude n° 2011 – 091 du 13 septembre 2011 de la CNAV - Base « Cumul emploi retraite des départs en retraite depuis 2004 »

- [151] Selon l'étude réalisée par la CNAV à la demande de la mission (Etude n° 2012–034 du 20 avril 2012) : « *Les salaires perçus par les cumulants 2010 sont d'un faible montant pour la grande majorité. En moyenne, le salaire perçu sur l'année est de 6.200 € pour les hommes et de 5.010 € pour les femmes. La médiane se situe respectivement à 3.010 € et 2.570 € sur l'année. C'est à partir du 9ème décile que le salaire annuel dépasse en moyenne mensuelle 1.000 € pour les hommes et les femmes. Le D9 se situe à 16.800 € sur l'année pour les hommes et à 13.220 € pour les femmes.*

- [152] *Sur les 3 premiers déciles, les hommes et les femmes perçoivent des salaires équivalents. Au-delà les salaires des hommes sont systématiquement supérieurs, avec un écart qui s'accroît avec les déciles. Le salaire médian des femmes représente 85 % de celui des hommes ; pour le D9, ce ratio est de 79 %.* »

Tableau 14 : Distribution des salaires annuels perçus en 2010 par les cumulants 2010 selon leur sexe (en euros 2010)

	Moyenne	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9
hommes	6 203	205	536	1 074	1 898	3 010	4 682	7 027	10 296	16 800
femmes	5 008	240	591	1 080	1 713	2 569	3 716	5 398	8 009	13 224

Source : Etude n° 2012-034 du 20 avril 2012 de la CNAV.

3.2.9. Le lien entre le niveau de revenus d'activité et le niveau des pensions

- [153] Ce point a également été étudié par la CNAV à la demande de la mission (Etude n° 2012-034 du 20 avril 2012) :

« La population des retraités du régime général ayant un salaire en 2010 se compose de personnes ayant fait l'ensemble de leur carrière en tant que salariés du secteur privé (monopensionnés) et de personnes qui ont cotisé à différents régimes au cours de leur carrière (polypensionnés). La pension de droit propre du régime général est fonction pour les polypensionnés de leur période de cotisation effectuée au sein du régime. Elle n'est donc pas représentative de leur pension de base.

En conséquence, un filtre a été fait sur les seuls monopensionnés afin d'avoir un lien entre pension et salaire qui ait un sens. Parmi les hommes cumulants 2010, 45 % sont monopensionnés du régime général ; ce taux est de 59 % pour les femmes.

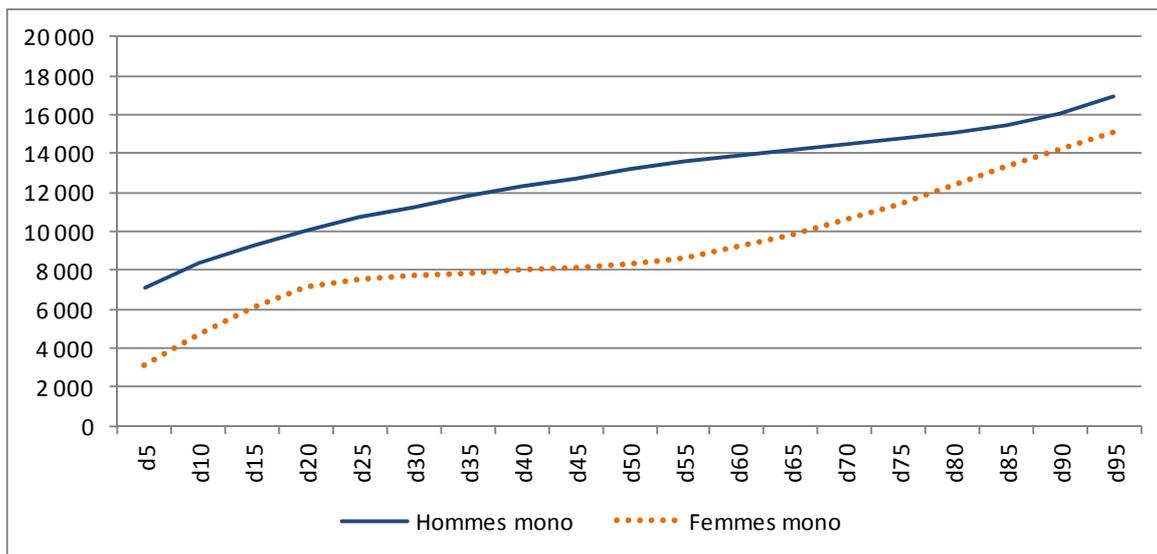
Distribution des pensions de droit propre versées par le régime général en 2010 aux cumulants 2010 selon leur sexe (en euros 2010)

		Moyenne	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9
hommes	annuelle	12 595	8 365	10 070	11 255	12 273	13 187	13 914	14 481	15 020	16 047
	mensuelle	1 050	697	839	938	1 023	1 099	1 160	1 207	1 252	1 337
femmes	annuelle	9 147	4 716	7 147	7 728	8 012	8 326	9 172	10 582	12 385	14 259
	mensuelle	762	393	596	644	668	694	764	882	1 032	1 188

Source : Cnav - base exhaustive

Champ : retraités ayant liquidé leur retraite avant le 31 décembre 2010 et monopensionnés du régime général.

Distribution des pensions annuelles de droit propre versées par le régime général en 2010 aux cumulants 2010 selon leur sexe (en euros 2010)



Source : Cnav - base exhaustive Champ : retraités ayant liquidé leur retraite avant le 31 décembre 2010 et monopensionnés du régime général.

Le croisement entre niveau de pension et salaire perçu en 2010 montre une relation croissante entre les deux éléments : plus la pension est élevée plus le salaire perçu durant le cumul est élevé. Ce résultat a une certaine logique : l'un des éléments déterminant le niveau de la pension étant le salaire moyen sur les 25 meilleures années³⁰, les salariés ayant eu des salaires élevés durant leur carrière perçoivent, durant la période de cumul, un salaire plus élevé également que les autres cumulants.

Salaire moyen et salaire médian perçus en 2010, par des retraités monopensionnés, selon le décile de leur pension (en euros 2010)

	Ensemble	pension comprise [0-D1]	pension comprise [D1-D2]	pension comprise [D2-D3]	pension comprise [D3-D4]	pension comprise [D4-D5]	pension comprise [D5-D6]	pension comprise [D6-D7]	pension comprise [D7-D8]	pension comprise [D8-D9]	pension comprise [D9 et +]
hommes											
salaire moyen	6 985	5 160	4 734	5 058	5 307	5 678	5 939	7 125	8 592	9 658	12 606
salaire médian	3 509	2 379	2 709	2 885	2 961	3 002	3 028	3 726	4 577	5 427	7 916
femmes											
salaire moyen	5 247	3 504	3 838	3 864	4 360	4 637	5 208	5 606	6 085	6 465	8 915
salaire médian	2 707	1 658	2 027	2 294	2 726	2 784	2 964	3 098	3 190	3 259	4 759

Source : Cnav - base exhaustive

Champ : retraités ayant liquidé leur retraite avant le 31 décembre 2010 et monopensionnés du régime général.

Remarques : les déciles de pension retenus sont différents pour les hommes et les femmes. Ils correspondent à ceux indiqués page 4. »

³⁰ 25 années de salaires sont retenus à partir de la génération 1948. Avec la réforme des retraites de 1993 le nombre de salaires retenus a augmenté de 10 à 25, au rythme d'un salaire supplémentaire par génération. Si le nombre de salaires annuels disponibles dans la carrière est inférieur au nombre retenu, tous les salaires sont pris en compte.

3.2.10. Les emplois occupés

- [154] Sur ce point, la CNAV³¹ fournit des éléments sur la période 2004 à 2008 qui ne tiennent donc pas compte d'éventuelles évolutions liées aux possibilités de cumul intégral depuis 2009.
- [155] Sur la période 2004-2010, la rémunération perçue pour l'activité professionnelle exercée durant la retraite croît sur la totalité. *« La comparaison a été faite uniquement sur les retraités ayant une activité salariée l'année précédant leur passage en retraite pour ne pas comparer des activités éloignées dans le temps. Cela concerne les deux tiers de la population des retraités-actifs retenus dans le cadre de cette étude (75 % pour des hommes et 51,5 % des femmes). »*
- [156] Il apparaît tout d'abord que *« moins d'un tiers des reprises d'activité est exercé dans l'établissement où a eu lieu la dernière activité professionnelle avant le passage à la retraite »*. Toutefois, il convient de noter que l'on se situe dans le cadre réglementaire du cumul plafonné qui prévoit un délai de carence de six mois avant la reprise d'activité chez le même employeur. Il sera intéressant d'observer si une évolution est constatée dans le cadre du cumul intégral qui a supprimé cette condition.
- [157] La CNAV indique également que *« Quel que soit le genre, le temps complet est moins fréquent pour les emplois repris pendant la retraite que pour les emplois occupés avant (respectivement 37 % et 69 %). La reprise d'activité s'effectue principalement à temps partiel : plus des trois quarts des salariés qui avaient un emploi à temps complet avant de prendre leur retraite ont repris une activité à temps partiel. »* Là encore une évolution pourrait être observée suite au déplafonnement du cumul en 2009.

3.3. Les motivations du cumul emploi retraite au sein du régime général

- [158] Dans une étude³² la CNAV a tenté d'estimer les motivations du recours au cumul emploi retraite. Il est à noter que cette étude porte sur la période 2004 à 2008 et ne tient donc pas compte d'éventuelles évolutions liées aux possibilités de cumul intégral depuis 2009.
- [159] En dehors des facteurs économiques, deux éléments sont cités par la CNAV : la situation en matière de logement et la situation familiale.
- [160] En matière de logement, la CNAV considère que *« les retraités propriétaires de leur logement auront sans doute moins besoin de reprendre une activité pour compenser en partie la perte de revenu liée au passage en retraite que les accédants à la propriété ou les locataires. »* Toutefois, la situation en matière de logement n'est pas connue et ce facteur ne peut donc pas être pris en compte.
- [161] En revanche, les données familiales sont connues et semblent avoir une influence sur le recours au cumul.
- [162] La CNAV expose tout d'abord les éléments de cadrage suivants : *« De nombreux travaux empiriques ont montré l'incidence de la situation familiale dans la décision de cesser l'activité professionnelle pour liquider la retraite (Blanchet, D et Al., 2007). Le fait d'être marié ou en couple avec une personne déjà retraitée inciterait à liquider plus précocement pour profiter conjointement de la retraite. Suivant cette logique, il n'est pas à exclure que la situation familiale puisse influencer sur la décision de reprendre une activité à sa retraite. Cette incidence pourrait être de deux ordres : si l'un des conjoints est déjà en retraite, on peut penser qu'à l'issue du passage à la retraite du second conjoint, le couple ne reprendra pas d'activité. Mais, à contrario, pendant la période où un seul conjoint est en retraite, il pourrait être incité à reprendre une activité en attendant le passage à la retraite de son conjoint. »*

³¹ Etude, n° 2011-040 de la direction statistiques et prospective, mai 2011, article sur le cumul emploi retraite envoyé à la RFAS, I.Bridenne et C.Mette.

³² Etude, n° 2011-040 précitée. L'ensemble des citations de cette partie provient de cette étude.

- [163] Les données fournies semblent indiquer que ce facteur intervient dans la décision de recourir au cumul : *« Il apparaît que les nouveaux prestataires qui recourent au cumul emploi-retraite ont davantage des statuts matrimoniaux renvoyant à des vies isolées. Alors que la part des personnes divorcées parmi l'ensemble des nouveaux prestataires est de 9 %, elle est de 14 % parmi l'ensemble des retraités-actifs. Les personnes mariées ont ainsi moins recours au cumul que les autres (66 % parmi les retraités-actifs, contre 72 % pour l'ensemble des retraités). Il n'est donc pas à écarter la possibilité d'une incidence de la situation maritale sur la décision de reprendre une activité professionnelle, en lien avec des contraintes économiques ou une moindre préférence pour le temps libre. »*
- [164] La CNAV a effectué une régression logistique incluant des éléments de carrière et la situation maritale. Elle a comparé la situation des retraités-actifs à une situation de référence : *« pour les hommes comme pour les femmes, un prestataire marié ayant, pour la première fois, validé quatre reports, une même année entre 16 et 17 ans, au titre d'une activité, monopensionné du régime général, n'ayant pas bénéficié de la retraite anticipée et n'étant pas en emploi l'année précédant la liquidation de sa retraite. »*
- [165] Par rapport à cette situation de référence, les éléments suivants influencent le recours au cumul selon l'étude de la CNAV :
- *« pour les hommes comme pour les femmes, les statuts maritaux renvoyant à une vie isolée influencent positivement la décision de se salarier durant la retraite. Pour les femmes, ce constat est particulièrement prégnant pour les divorcées ou les séparées. La probabilité qu'elles continuent ou reprennent une activité salariée durant la retraite est supérieure de respectivement 0,65 points et 0,68 points relativement au cas de référence (respectivement 0,55 points et 0,60 points pour les hommes) ;*
 - *la fin de carrière a également une forte influence sur la probabilité de cumuler un salaire à une pension. Le fait d'avoir occupé un emploi l'année précédant le départ en retraite favorise la reprise d'une activité salariée durant la retraite. La probabilité pour ces prestataires de recourir au cumul est en effet supérieure de 0,75 points à la situation de référence, pour les hommes comme pour les femmes ;*
 - *de manière générale, une fin de carrière professionnelle favorisée en termes d'emploi, c'est à dire moins marquée par le chômage et avec des salaires élevés relativement au plafond de la sécurité sociale, tend à augmenter la probabilité de reprendre une activité salariée ;*
 - *le bénéfice de la retraite anticipée, qui s'assimile à une carrière complète combinée à un départ en retraite précoce, influence également positivement la probabilité de reprendre un emploi durant la retraite. Cet effet se manifeste pour les hommes mais pas pour les femmes ;*
 - *cependant, conjointement aux effets positifs de la retraite anticipée et du fait d'être en emploi en fin de carrière, le nombre de trimestres cotisés durant la vie active a quant à lui un effet négatif sur la probabilité de reprendre une activité salariée à la retraite ;*
 - *de même, il apparaît que le recours au cumul est davantage le cas de personnes dont les carrières ont été marquées par des périodes de chômage. »*
- [166] La CNAV en conclue que *« la reprise d'activité durant la retraite semble ainsi s'associer à deux types de trajectoires professionnelles :*
- *d'une part, les assurés ayant eu des parcours continus en termes d'emploi, conduisant à des niveaux de retraites dans le haut de la distribution, et pour lesquels, le recours au cumul permettrait de prolonger une longue carrière interrompue parfois avant 60 ans (retraite anticipée) ;*

- d'autre part, l'autre profil correspond plutôt à des carrières longues également mais avec plus d'aléas (chômage et maladie) que pour la première catégorie se répercutant sur le niveau des pensions. La reprise d'activité à la retraite correspondrait plus alors à un complément de carrière et éventuellement de ressources nécessaires. Les hommes se retrouveraient plus fréquemment dans le premier profil et les femmes plutôt dans le second.

[167] Toutefois, la CNAV indique que *« ces premiers résultats seront consolidés dans le cadre de travaux complémentaires plus fins menés sur les déroulements de carrière. »*

[168] Dans l'étude de septembre 2011 précitée, la CNAV a comparé les caractéristiques familiales et d'emploi des prestataires qui cumulent un emploi à leur retraite avant et après la mise en place de la libéralisation du dispositif. D'après ces premières données, il apparaît que *« une proportion plus importante de femmes en activité avant la liquidation et un salaire, l'année précédent la liquidation, supérieur, pour les hommes et les femmes, un des constats qui peut être avancé est celui d'une libéralisation du dispositif favorisant le recours au dispositif des assurés en meilleure position sur le marché de l'emploi au moment de liquider la retraite. Un autre constat est celui d'un revenu perçu lors du cumul bien plus important. La libéralisation, si elle n'a peut-être pas fait évoluer de manière importante les caractéristiques des bénéficiaires du dispositif, les caractéristiques de l'emploi repris ont, quant à elles, bien évoluées, au moins en matière de salaire. »*

Tableau 15 : Caractéristiques familiales et d'emploi des prestataires qui cumulent un emploi à leur retraite avant et après la mise en place de la libéralisation du dispositif

		Cumul emploi retraite seulement à partir de 2009			Première année de cumul emploi retraite avant 2009		
		Homme	Femme	Ensemble	Homme	Femme	Ensemble
Motif de départ	Age	4,9	11,9	8,2	4,1	13,4	8,1
	Catégorie (invalidité...)	3,8	5,5	4,6	3,3	6,5	4,6
	Durée	88,1	78,5	83,6	89,9	75,7	83,9
	Taux réduit	3,2	4,1	3,6	2,7	4,4	3,4
Statut marital	Célibataire	12,2	13,7	12,9	11,2	13,8	12,3
	Marié	73,3	52,4	63,5	75,2	50,8	64,8
	Veuf	2,1	10,6	6,1	2,2	12,2	6,5
	Divorcé	11,1	21,3	15,9	10,3	21,4	15,0
	Séparé	1,1	1,7	1,4	0,9	1,6	1,2
	Autres	0,2	0,3	0,2	0,1	0,2	0,2
Report l'année de la liquidation	Chômage	8,2	9,0	8,6	9,5	11,0	10,1
	Inactivité	6,5	7,5	7,0	6,2	9,2	7,5
	Invalidité	1,6	2,1	1,8	1,4	1,9	1,6
	Maladie	0,7	0,8	0,7	0,6	0,8	0,7
	Régime aligné	5,8	1,8	3,9	6,6	2,0	4,6
	Régime non aligné	6,9	6,8	6,9	6,8	7,1	6,9
	Salaire	70,3	72,0	71,1	69,0	68,0	68,6
Age de la première année avec 4 reports	Pas d'âge de premier report indiqué	21,8	15,5	18,9	31,3	16,8	25,2
	14-15 ans	25,8	26,4	26,1	27,4	28,1	27,7
	16-17 ans	23,3	28,1	25,5	19,4	26,3	22,3
	18-19 ans	29,1	30,0	29,5	21,9	28,8	24,8
Polypensionné		53,2	40,1	47,0	54,4	41,3	48,9
Liquidation de la retraite de manière anticipée		26,1	7,1	17,4	30,9	7,3	21,5
En retraite anticipée au moins la première année de cumul		13,6	3,2	8,9	19,8	4,1	13,6
Reports au titre du chômage durant la carrière		49,1	56,2	52,4	47,1	52,7	49,4
Reports au titre du chômage entre 55 ans et 59 ans		22,4	27,1	24,6	22,5	26,7	24,2
Reports au titre de la maladie durant la carrière		36,1	60,8	47,7	37,5	54,8	44,6
Reports au titre de la maladie entre 55 ans et 59 ans		12,2	14,1	13,1	13,6	13,9	13,7
Age moyen à la liquidation		60,8	61,4	61,1	60,1	61,2	60,6
Nombre total de trimestre cotisés		161	132	147	165	132	151
Moyenne du nombre de reports au titre du chômage durant la carrière		19,3	22,1	20,7	18,3	22,0	19,9
Moyenne du nombre de reports au titre du chômage entre 55 ans et 59 ans		11,0	11,8	11,4	11,3	12,2	11,7
Moyenne du nombre de reports au titre de la maladie durant la carrière		5,0	5,2	5,1	4,9	5,1	5,0
Moyenne du nombre de reports au titre de la maladie entre 55 ans et 59 ans		3,7	3,7	3,7	3,7	3,8	3,7
Premier salaire annuel après la liquidation (en euros 2010)		6723	5769	6288	4763	4409	4623
Dernier salaire annuel avant la liquidation (en euros 2010)		19717	14729	17443	18867	13296	16664

Source : Base « Cumul emploi-retraite des départs en retraite depuis 2004 »

Annexe 8 : Le cumul emploi retraite au sein des régimes AGIRC-ARRCO

1. PRESENTATION ET CHIFFRES CLES DES REGIMES COMPLEMENTAIRES

[169] Les régimes complémentaires de retraite ont été rendus obligatoires par la loi n° 72-1223 du 29 décembre 1972.

[170] Les régimes sont mis en œuvre par deux fédérations, l'Agirc et l'Arrco. Ces dernières ont mis en commun leurs moyens humains et matériels dans un groupement d'intérêt économique :

- l'Agirc (Association générale des institutions de retraite complémentaire des cadres) gère le régime de retraite complémentaire des cadres du secteur privé de l'industrie, du commerce, des services et de l'agriculture. Elle fédère l'ensemble des caisses de retraite complémentaire des cadres ;
- l'Arrco (Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés) gère le régime de retraite complémentaire de l'ensemble des salariés du secteur privé de l'industrie, du commerce, des services et de l'agriculture, cadres compris. Elle fédère l'ensemble des caisses de retraite complémentaire des salariés.

[171] Les chiffres clefs des régimes complémentaires sont les suivants (2010) :

	Arrco	Agirc
Cotisants au 31/12/2010	18 millions	4 millions
Retraités	11,5 millions	2,6 millions
Titulaires d'une retraite directe seule	8,5 millions	2 millions
Titulaires d'une pension de réversion seule	1,4 million	498 000
Titulaires d'une retraite directe et d'une pension de réversion	1,5 million	70 000
Nouveaux retraités	602 000	132 000
Nouveaux retraités au titre des carrières longues	42 000	8 000

2. HISTORIQUE DES REGLES EN MATIERE DE CUMUL AU SEIN DES REGIMES COMPLEMENTAIRES

[172] Il convient en premier lieu de souligner que les règles s'appliquant aux régimes complémentaires sont autonomes par rapport à celles du régime de base. Toutefois, ces règles se sont fortement rapprochées dès 2003 ; la réforme de 2009 a, enfin, conduit à un quasi alignement des réglementations qui étaient autrefois très dissemblables.

[173] Jusqu'en 1996, les possibilités de cumul, y compris dans certains cas inter-régimes étaient spécifiques à chaque caisse du régime et relevaient de décisions des conseils d'administration :

- pour l'Agirc, le cumul n'était possible qu'avec une activité réduite. Il était tenu compte de toute activité de nature salariée (y compris les fonctionnaires) et il existait une interdiction de cumul chez le même employeur avant 65 ans ;
- pour l'Arrco, avant la mise en place du régime unique, les règlements de chaque régime fixaient les conditions du cumul qui pouvaient couvrir les activités non salariées.

[174] A compter d'octobre 1996, une règle générale a été fixée pour l'ensemble des régimes complémentaires Agirc/Arrco :

- le revenu d'activité ajouté au cumul de l'ensemble des pensions perçues au titre des régimes de retraite obligatoires (salariés au sens large et non salariés) ne doit pas dépasser le dernier salaire d'activité revalorisé ;
- la réglementation porte sur l'ensemble des pensions de salariés, y compris les fonctionnaires et les régimes spéciaux. Le cumul avec une activité non salariée est donc possible sans limitation ;
- contrairement au régime de base, le cumul peut avoir lieu chez le dernier employeur.

[175] Ces règles n'ont pas été modifiées suite à la réforme des retraites de 2003 qui plafonne la rémunération cumulée au sein du régime de base (et des régimes couverts par l'article L. 161-22 du code de la sécurité sociale – voir annexe n° 7 sur le régime général).

[176] Enfin, les régimes complémentaires ont aligné au 1^{er} janvier 2009 leur réglementation du cumul intégral sur celle du régime de base.

3. LES TEXTES EN MATIERE DE CUMUL AU SEIN DES REGIMES COMPLEMENTAIRES

[177] Désormais, il existe au sein des régimes complémentaires deux dispositifs de cumul :

- le cumul intégral issu de la transposition aux régimes complémentaires des règles posées pour le régime de base par la LFSS pour 2009 ;
- le cumul plafonné instauré en 1996 et qui s'applique si les conditions posées pour le cumul intégral ne sont pas remplies.

3.1. Les deux dispositifs de cumul prévus

3.1.1. Le cumul emploi retraite intégral

[178] Depuis le 1^{er} janvier 2009, un salarié peut cumuler intégralement sa retraite complémentaire de salarié avec de nouveaux revenus d'activité professionnelle au sein du régime sous réserve de remplir deux des trois conditions prévus par le régime de base :

- avoir atteint l'âge légal de départ à la retraite (60 ans porté progressivement à 62 ans), quand le salarié a atteint la condition de durée d'assurance nécessaire pour le taux plein ou, le cas échéant, avoir atteint l'âge du taux plein ;

- avoir liquidé toutes les retraites de vieillesse personnelles de base et complémentaires, auprès de la totalité des régimes de retraite légalement obligatoires, français, étrangers, et des organisations internationales dont il a relevé (il s'agit des retraites pour lesquelles le salarié remplit toutes les conditions d'attribution). Cette dernière condition est vérifiée par une déclaration sur l'honneur de l'intéressé.

[179] La réglementation exige que le salarié ait cessé toute activité salariée (ce qui se matérialise *de facto* par la rupture du contrat de travail et n'exclut pas une reprise immédiate).

3.1.2. Le cumul emploi retraite plafonné

[180] Si le salarié ne remplit pas ces conditions, les règles de cumul emploi retraite en vigueur avant le 1er janvier 2009 (cumul dit plafonné) s'applique mais dans les conditions propres aux régimes complémentaires. En particulier :

- l'ensemble des pensions de retraite est pris en compte et pas seulement les pensions de salariés, sur la base des déclarations du pensionné ;
- le plafond est différent : la somme des revenus issus de la reprise d'activité et des pensions et allocations de retraite perçues doit être inférieure à l'une des trois limites suivantes, la plus favorable devant s'appliquer :
 - soit à un montant égal à 160 % du SMIC,
 - soit au dernier salaire normal d'activité,
 - soit au salaire moyen des dix dernières années d'activité.

[181] Comme pour le régime de base, en cas de dépassement, la retraite est suspendue durant la période d'activité correspondant à ce dépassement.

3.2. Les dispositions en matière de cotisations sociales et les droits ouverts

[182] Avant comme après 2009, les cotisations versées en cumul emploi-retraite ne donnent pas lieu à inscription de points et n'ouvrent donc pas de nouveaux droits à prestations.

[183] Avant 2009 seules les cotisations patronales étaient appelées et à compter de 2009 ce sont toutes les cotisations, patronales et salariales, qui sont dues.

4. LES DONNEES EN MATIERE DE CUMUL AU SEIN DES REGIMES COMPLEMENTAIRES

4.1. *Le nombre de retraités-actifs au sein des régimes complémentaires*

[184] Les fédérations Agirc/Arrco ne produisent pas de statistiques officielles pour suivre ce dispositif. Elles ont donc produit des données spécifiques à la demande de la mission.

Approches utilisées pour évaluer le cumul emploi retraite dans les régimes complémentaires

Deux approches ont été utilisées pour évaluer les effectifs d'assurés cumulant un emploi avec une retraite.

D'une part, les bases individuelles salaires et allocataires de la Direction technique : a été considérée comme assuré cumulant, toute personne ayant perçu un salaire en 2009 et/ou 2010 et ayant liquidé une pension de droit direct Arrco et éventuellement Agirc avant le 31 décembre de l'année précédente. Sont exclus de la base salaires, les travailleurs temporaires, les travailleurs à domicile (en particulier l'ensemble des cotisants à l'Ircem), les intermittents et artistes non permanents, les saisonniers et travailleurs occasionnels, le forfait jour et les salariés détachés ou expatriés à l'étranger.

D'autre part, une enquête ponctuelle réalisée auprès des institutions de retraite complémentaire (IRC) au mois de mars 2012 pour évaluer les effectifs totaux de retraités-actifs à partir des données des DADS (versement de cotisations sans inscription de points en contrepartie).

Les effectifs communiqués sont issus des bases individuelles et redressés des premiers résultats de l'enquête auprès des IRC. Ils restent donc, d'après les fédérations, dans une large part, estimatifs. Les caractéristiques détaillées sont issues des bases individuelles.

[185] En 2010, environ 140 000 assurés auraient cumulé un salaire du secteur privé (dont 20 000 en tant que cadres cotisant à l'Agirc) et une pension d'un régime complémentaire. La progression est de 17 % par rapport à 2009. Il n'est pas possible de repérer les situations de cumul antérieures à 2009.

[186] En l'état actuel des données statistiques et par manque de recul par rapport au dispositif, il n'est pas possible de distinguer cumul plafonné et cumul intégral.

[187] Le régime général indique 280 000 retraités-actifs en 2010. Selon l'Agirc-Arrco, cet écart pourrait s'expliquer par les éléments suivants :

- il existe des différences de champ : par exemple, les contractuels de droit public qui sont affiliés au régime général pour la pension de base le sont à l'IRCANTEC (qui n'est pas un régime Agirc-Arrco) pour la retraite complémentaire ;
- les effectifs Agirc-Arrco ont été estimés à l'aide d'une enquête spécifique auprès des institutions afin de redresser les effectifs estimés à partir du croisement des bases. Dans ce cas, les assurés en situation de cumul ont été identifiés à partir des DADS qui contiennent un code spécifique au CER. Il s'agit donc de données déclaratives, ce qui peut induire une certaine sous-estimation.
- les effectifs de la Cnav ont été estimés à partir de la base « cumul emploi retraite des départs en retraite depuis 2004 » (voir cadr@ge n°12 de septembre 2012). Les exclusions de cette base semblent relativement mineures. Un certain nombre d'assurés ayant perçu des primes (IFC, intéressement, participation...) en n+1 peuvent avoir été pris en compte dans les effectifs Cnav.

4.2. Les caractéristiques des retraités-actifs : des retraités plus jeunes et plus masculins

4.2.1. La répartition par genre

[188] La part des femmes en 2010 est estimée à 35 % à l'Arrco et 28 % à l'Agirc. Cette part est également plus faible que celle estimée par le régime général.

4.2.2. La situation des retraités-actifs au moment du départ à la retraite

[189] Cette donnée n'est pas connue.

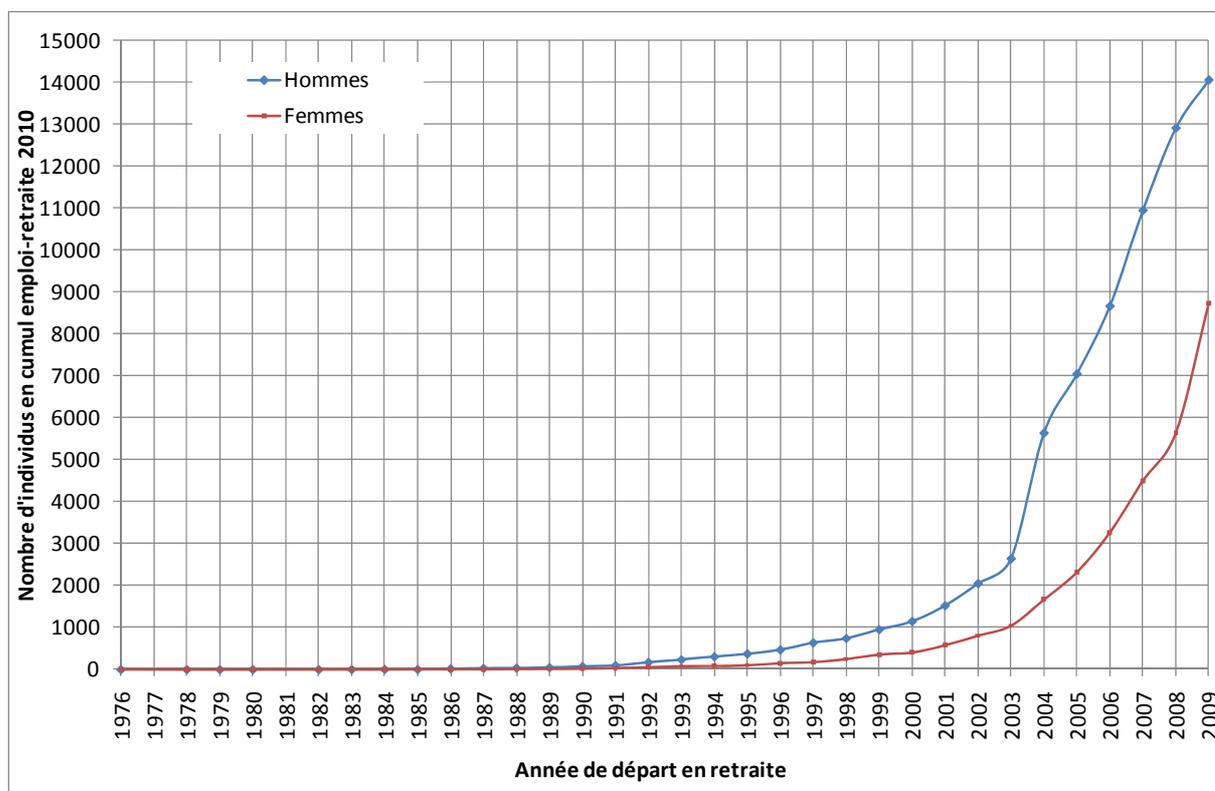
4.2.3. L'âge de départ à la retraite des retraités-actifs

[190] En moyenne, les assurés en situation de cumul liquident leur pension plus tôt que les autres liquidants : tant à l'Arrco (60,4 ans contre 61,5 ans pour l'ensemble des liquidants Arrco de 2010) qu'à l'Agirc (60,6 ans versus 61,2 ans).

4.2.4. L'âge des retraités-actifs

[191] Les assurés en situation de cumul en 2010 avaient majoritairement liquidé leur pension postérieurement à 2002.

Graphique 4 : Date de liquidation pour les assurés en situation de cumul (2010)



Source : estimations Agirc-Arrco à partir de la base individuelle salaire et de la base allocataires

[192] Parmi les allocataires identifiés en situation de cumul, 3,3 % avaient liquidé leur pension (hors TC) avec un abattement et ne pouvaient donc être en situation de cumul intégral.

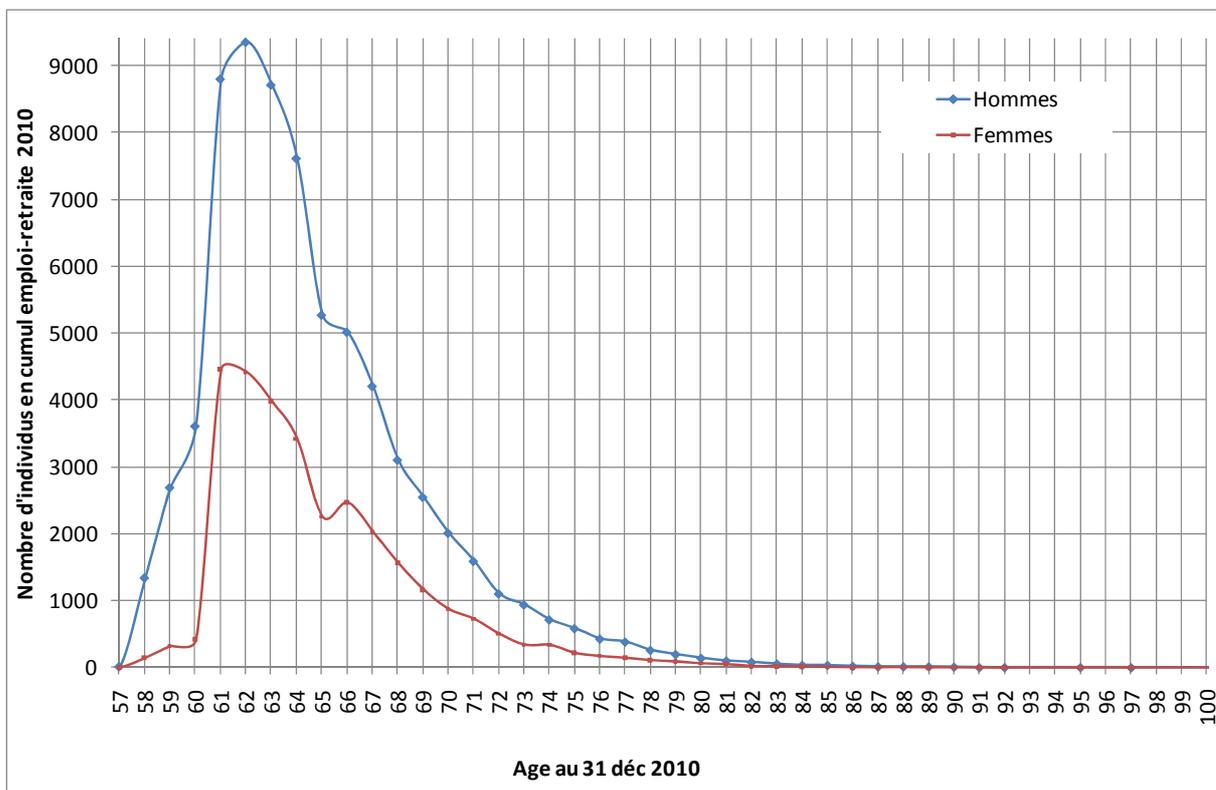
[193] L'âge moyen des « retraités-actifs » de 2010 (stocks) est de 64,6 ans pour les hommes et 65,0 ans pour les femmes. 61,4 % sont âgés de 60 à 65 ans, 4,5 % ont moins de 60 ans et 34,1 % plus de 65 ans.

Tableau 16 : Répartition des assurés en situation de cumul par groupes d'âge

	Hommes	Femmes	Ensemble
Moins de 60 ans	5,7 %	1,5 %	4,5 %
60 - 64 ans	53,6 %	55,0 %	54,0 %
65 - 69 ans	28,4 %	31,2 %	29,2 %
70 - 74 ans	9,0 %	9,2 %	9,0 %
75 ans et plus	3,3 %	3,1 %	3,3 %

Source : estimations Agirc-Arrco à partir de la base individuelle salaire et de la base allocataires

Graphique 5 : Age moyen des assurés cumulant une pension complémentaire avec un salaire



Source : estimations Agirc-Arrco à partir de la base individuelle salaire et de la base allocataires

4.2.5. Le moment de la reprise d'activité

[194] Il n'est pas possible d'estimer l'âge d'entrée en cumul dans les bases statistiques.

4.2.6. La durée des cumuls

[195] Cette donnée n'est pas connue.

4.2.7. Les caractéristiques et les niveaux de pension

[196] En termes de montant de pension servie, les « retraités-actifs » Arrco de 2010 avaient une pension moyenne égale à 4 425 euros annuels bruts (3 597 € pour l'ensemble des allocataires Arrco) et les « retraités-actifs » Agirc de 9 511 euros annuels bruts (9 093 euros pour l'ensemble des allocataires).

[197] Lorsqu'un assuré cumule une pension de retraite avec un salaire, il peut être :

- soit un ancien non-cadre percevant uniquement une pension Arrco au titre des régimes complémentaires ;
 - ayant repris une activité en tant que non cadre (cotisation uniquement à l'Arrco). Ils étaient 65 % des « retraités-actifs » dans ce cas en 2010 ;
 - ayant repris une activité en tant que cadre (cotisation à l'Arrco et à l'Agirc). Moins de 1 % des assurés en situation de cumul était dans ce cas en 2010.
- soit un ancien cadre percevant une pension Arrco et une pension Agirc au titre des régimes complémentaires ;
 - ayant repris une activité en tant que non cadre (cotisation uniquement à l'Arrco). 23 % des assurés « retraités-actifs » étaient dans ce cas en 2010.
 - soit un ancien cadre percevant une pension Arrco et une pension Agirc au titre des régimes complémentaires et ayant repris une activité en tant que cadre (cotisation uniquement à l'Arrco). 10 % des assurés en situation de cumul étaient dans ce cas en 2010.

Tableau 17 : Type d'activité reprise selon l'ancienne activité

2010, en %	Retraite Arrco + Agirc (cadre)	Retraite Arrco uniquement	Total « salariés »
Activité de cadre	10,46	0,82	11,28
Activité de non-cadre	23,32	65,40	88,72
Ensemble « retraités »	33,78	66,22	100,00

Source : estimations Agirc-Arrco à partir de la base individuelle salaire et de la base allocataires

[198] D'après la DREES (Les retraites en 2010), il y avait en 2010, 10,1 millions de retraités de droit direct de l'Arrco et 2,1 millions de retraités de droit direct de l'Agirc (soit 20,6 %). Les cadres sont donc plus souvent en situation de cumul emploi retraite mais, parmi cette population, 70 % exercent une activité de non cadre.

4.2.8. Les niveaux de revenus d'activité

[199] L'Agirc et l'Arrco disposent du montant cumulé du salaire et des pensions complémentaires mais ces données sont peu utiles puisque le niveau des retraites de base ne sont pas connues (régime général ou autres régimes).

[200] En 2010, 50 % des « retraités-actifs » percevaient un total salaire et pension complémentaire (Arrco, voire Agirc) de droit direct inférieur à 10 000 euros bruts annuels. A l'opposé, 62 % des retraités cadres ayant une activité de cadre percevaient un ensemble salaire + pensions complémentaires supérieur à 30 000 euros bruts annuels.

[201] Le montant moyen de l'ensemble du cumul était estimé à 16 470 euros, les retraités cadres percevant 3,6 fois plus que les retraités non-cadres.

Tableau 18 : Moyenne du montant de cumul : droits directs Agirc + Arrco + salaires

2010, en euros	Retraite Arrco + Agirc (cadre)	Retraite Arrco uniquement	Total « salariés »
Activité de cadre	54 453	17 429	51 704
Activité de non-cadre	20 849	8 581	11 843
Ensemble « retraités »	31 389	8 697	16 468

Source : estimations Agirc-Arrco à partir de la base individuelle salaire et de la base allocataires

[202] Le montant moyen des salaires perçus était le suivant :

Tableau 19 : Montant moyen des salaires perçus en 2010

2010, en euros	Retraite Arrco + Agirc (cadre)	Retraite Arrco uniquement	Total "salariés"
Activité de cadre	31 468	14 173	30 184
Activité de non-cadre	8 788	5 031	6 030
Ensemble "retraités"	15 901	5 151	8 833

Source : estimations Agirc-Arrco à partir de la base individuelle salaire

Annexe 9 : Le cumul emploi retraite dans les trois fonctions publiques et dans le régime des contractuels des administrations publiques

1. DONNEES DE CADRAGE DES PENSIONS DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DES CONTRACTUELS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

[203] Le régime spécial de retraite des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat est géré par le Service des retraites de l'Etat (SRE) de la Direction générale des finances publiques. 1,9 millions de fonctionnaires civils et 330 000 militaires cotisent à ce régime et il assurait, en 2010, le paiement de 1,4 millions de pensions civiles et de 378 000 pensions militaires (droit direct).

[204] Le régime spécial de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers est géré par la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL). Créée par l'ordonnance n° 45-993 du 17 mai 1945, la CNRACL, établissement public administratif de l'Etat, est gérée par la direction des retraites de la Caisse des Dépôts et Consignations. Elle est régie par le décret n° 2007-173 du 7 février 2007 pour ce qui concerne sa nature juridique, son financement, et son fonctionnement institutionnel. En 2010, elle regroupait 2 millions d'actifs cotisants et assurait, le paiement des retraites de 990 000 pensionnés de droit direct relevant des fonctions publiques territoriale et hospitalière.

[205] Les agents contractuels des administrations publiques sont rattachés au régime général ou au régime des salariés agricoles pour la retraite de base et à l'IRCANTEC (Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques) pour la retraite complémentaire. L'IRCANTEC n'est pas un régime complémentaire au sens du livre IX du code de la sécurité sociale mais un régime *ad hoc* créé par le décret n°70-1277 du 23 décembre 1970 portant création d'un régime de retraite complémentaire des assurances sociales en faveur des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques. Le régime complémentaire géré par l'IRCANTEC s'applique à titre obligatoire : 1° aux administrations, services et établissements publics de l'Etat, des régions, des départements et des communes, notamment aux établissements publics de coopération intercommunale ; 2° à la Banque de France et aux exploitations de production, de transport et de distribution d'énergie électrique et de gaz ; 3° aux organismes d'intérêt général à but non lucratif dont le financement est principalement assuré par des fonds publics.

[206] 66 200 organismes emploient du personnel affilié à l'Ircantec, pour 2,73 millions d'actifs cotisants et 1,86 millions de retraités.

2. LES TEXTES RELATIFS AU CUMUL POUR LA FONCTION PUBLIQUE

[207] Pour les fonctionnaires civils et militaires de l'Etat comme pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, les textes de référence sont les articles L. 84, L. 85, L. 86, L. 86-1 ainsi que les articles R. 90 à R. 95 du code des pensions civiles et militaires. Ils écartent l'application de l'article L. 161-22 du code de la sécurité sociale relatif au cumul emploi retraite dans le secteur privé. En effet, la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a notamment eu pour objet d'écartier le régime des retraites de l'Etat de celui des régimes du groupe dit 1 (régime général et différents régimes spéciaux – voir annexe n°7 sur le régime général) de manière à renforcer la spécificité de ce régime.

- [208] Il existe au sein du régime trois dispositifs de cumul :
- le cumul intégral issu de la loi de financement pour la sécurité sociale pour 2009 ;
 - le cumul plafonné prévu par la réforme des retraites de 2003 et qui s'applique si les conditions posées pour le cumul intégral ne sont pas remplies ;
 - le cumul dérogatoire, qui existait avant 2003, et qui subsiste comme dérogation au cumul plafonné (puisqu'il autorise ces cumuls sans limite).

- [209] Toutefois, avant de présenter ces trois dispositifs, il convient d'en préciser le champ. Il est également nécessaire de revenir sur certaines règles du droit de la fonction publique qui limitent les possibilités de cumul et, surtout, qui lui confèrent une particularité : le cumul « intra-régime » au sein de la fonction publique conduit, en effet, au rattachement à un autre régime.

2.1. Le champ d'application du cumul intra-régime pour les fonctionnaires présente des particularités fortes

- [210] **Le champ d'application du cumul intra-régime concerne l'ensemble des « employeurs publics »** tel qu'ils sont définis à l'article L86-1 du code des pensions civiles et militaires :

- une administration de l'Etat ou un établissement public (par exemple CNED, CNFPT, CCI...), à l'exception des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC),
- une collectivité territoriale et les établissements publics ne présentant pas le caractère industriel et commercial qui leur sont rattachés,
- un établissement de la fonction publique hospitalière ou assimilé.

- [211] Dès lors que le critère du champ du cumul est constitué par l'employeur et non pas le régime, le titulaire d'une pension de la fonction publique peut relever pour l'activité qu'il reprend d'une pluralité de régimes : régime des pensions de l'Etat, régime de la CNRACL, régime du FSPOEIE³³, régime général de la sécurité sociale, régime de la CIPAV, régime des cultes d'Alsace-Lorraine, ...

- [212] En outre, **et contrairement aux autres régimes de retraite, le champ d'application du cumul intra-régime est également défini selon un critère personnel**, celui du champ d'application du code des pensions civiles et militaires, soit :

- les fonctionnaires civils auxquels s'appliquent les lois n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, relatives aux titres Ier et II du statut général des fonctionnaires ;
- les magistrats de l'ordre judiciaire ;
- les militaires de tous grades possédant le statut de militaires de carrière ou servant au-delà de la durée légale en vertu d'un contrat et les militaires servant au titre d'un engagement à servir dans la réserve opérationnelle ou au titre de la disponibilité.

- [213] Or, un fonctionnaire ne peut prétendre à une pension qu'après avoir été radié des cadres, soit sur sa demande, soit d'office, en application des règles posées pour le personnel civil, par le statut général de la fonction publique ou les statuts particuliers, et pour le personnel militaire, par les textes qui le régissent.

- [214] **S'il n'est plus fonctionnaire, l'intéressé est donc contractuel et ne relève plus du régime de la fonction publique mais du régime général (et de l'IRCANTEC pour la retraite complémentaire).**

³³ Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat.

[215] **La combinaison de ces deux critères conduit à distinguer :**

- **le cumul intra-régime *stricto sensu*** : cumul par un fonctionnaire d'une pension de la fonction publique et d'une activité de fonctionnaire conduisant à une pension de la fonction publique ;
- **le cumul intra-régime *lato sensu*** : cumul par un fonctionnaire d'une pension de la fonction publique et d'une activité au sein de la fonction publique en tant que non titulaire ne conduisant pas à une pension de la fonction publique mais du régime général.

[216] Outre les limitations générales à l'emploi public, et notamment la règle du plafond d'emploi³⁴ dans la fonction publique d'Etat, l'occurrence de ces deux situations est limitée.

[217] La première situation recouvre deux cas :

- un fonctionnaire qui conserve un statut de fonctionnaire en application des règles de reclassement dans la fonction publique civile applicables aux militaires ;
- un fonctionnaire pensionné qui passe un concours de fonctionnaire.

[218] En tout état de cause, il ne peut y avoir, sauf exception, cumul de pension en application de l'article L. 77 du code des pensions civiles et militaires³⁵.

[219] La seconde situation est rendue difficile par la règle qui veut qu'un poste permanent doit être pourvu par un fonctionnaire. Les collectivités publiques ne peuvent en effet recruter des agents non titulaires pour occuper des emplois permanents que dans certaines circonstances, notamment :

- le remplacement momentané de fonctionnaires à temps partiel et des fonctionnaires indisponibles pour congé de maladie, congé de maternité, congé parental ou de présence parentale ;
- pour faire face temporairement et pour une durée maximale d'un an à la vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu ;
- pour exercer des fonctions correspondant à un besoin saisonnier pour une durée maximale de six mois pendant une même période de douze mois.

[220] Ces éléments expliquent le faible nombre de situations de cumul intra-régime (dans les deux modalités décrites ici) constatées (voir ci-après).

³⁴ La LOLF met en place un double plafond encadrant les dépenses de personnel : un plafond de masse salariale exprimé en crédits ainsi qu'un plafond d'emplois ministériel exprimé en équivalents temps plein travaillés (ETPT) décliné à titre indicatif par programme et catégories d'emplois.

³⁵ *Les titulaires de pensions civiles attribuées en vertu du présent code, nommés à un nouvel emploi de l'Etat ou d'une des collectivités dont les agents sont tributaires de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales, acquièrent au titre dudit emploi des droits à une pension unique rémunérant la totalité de la carrière. La pension dont ils bénéficiaient est alors annulée.*

Les militaires retraités ou titulaires d'une solde de réforme non expirée ont la possibilité, lorsqu'ils sont nommés à un nouvel emploi de l'Etat ou de l'une des collectivités visées à l'alinéa qui précède, de renoncer à la faculté de cumuler leur pension ou leur solde de réforme avec leur traitement, en vue d'acquiescer au titre dudit emploi des droits à une pension unique rémunérant la totalité de la carrière. La renonciation doit être expresse et formulée dans les trois mois de la notification aux intéressés de leur remise en activité ; elle est irrévocable. La pension ou la solde de réforme dont ils bénéficiaient est alors annulée.

Si la pension attribuée en fin de carrière est inférieure à la pension civile ou militaire antérieurement acquise, cette dernière pension est définitivement rétablie.

Les militaires retraités qui n'exercent pas la faculté de renonciation ci-dessus acquièrent des droits à pension civile au titre de leur nouvel emploi »

Le Service des Retraites de l'Etat indique procéder à une dizaine d'annulations de pensions par an dans le cadre de l'article L. 77.

[221] Il n'existe aucune procédure d'échange entre le SRE et la CNRACL, la mise en œuvre de la législation du cumul reposant sur le principe du déclaratif prévu au 2^{ème} alinéa de l'article L. 86-1 du code des pensions civiles et militaires de retraite, qui concerne aussi bien le retraité qui exerce une activité que l'employeur. En effet, le futur pensionné doit remplir, avant la mise en paiement de sa pension, une déclaration par laquelle il précise s'il exerce ou non une activité auprès d'un employeur public.

[222] On peut noter que la présentation des éléments relatifs au cumul entre une pension et des revenus d'activité, s'achève, dans la brochure de présentation destinée aux futurs retraités fonctionnaires par la mention : « *en raison de la complexité de la législation, cette brochure ne peut répondre à toutes vos questions* ».

2.1.1. Le cumul intégral

[223] Comme pour le secteur privé, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a déplafonné le cumul sous réserve des mêmes conditions. Il est ainsi prévu que « (...) *sous réserve que l'assuré ait liquidé ses pensions de vieillesse personnelles auprès de la totalité des régimes légaux ou rendus légalement obligatoires, de base et complémentaires, français et étrangers, ainsi que des régimes des organisations internationales dont il a relevé, une pension peut être entièrement cumulée avec une activité professionnelle* :

- *à partir de l'âge prévu au 1° de l'article L. 351-8 du code de la sécurité sociale [soit 65 ans et progressivement 67 ans en 2017] ;*
- *à partir de l'âge prévu au premier alinéa de l'article L. 351-1 du même code [soit 60,4 ans en 2011 et progressivement 62 ans en 2017], lorsque l'assuré justifie d'une durée d'assurance et de périodes reconnues équivalentes mentionnée au deuxième alinéa du même article au moins égale à la limite mentionnée au même alinéa [taux plein]. »³⁶*

[224] En droit, le cumul au sein de la fonction publique est donc, selon le code des pensions, possible dans les mêmes conditions qu'au sein du régime général.

[225] Toutefois, les particularités décrites ci-dessus du cumul intra-régime font apparaître une difficulté spécifique liée à la condition de liquidation de l'ensemble des pensions. En effet, le fait de reprendre une activité auprès d'un employeur public permet à l'intéressé d'acquies des droits auprès de l'IRCANTEC et de pouvoir demander ultérieurement la liquidation d'une pension auprès de ce régime. Or, une des conditions requise pour cumuler librement sa pension et sa nouvelle activité est d'avoir liquidé l'ensemble de ses pensions auprès des régimes de retraite de base et complémentaires dont l'intéressé a relevé. Aussi, l'intéressé doit avoir liquidé sa pension auprès de l'IRCANTEC³⁷ ce qui revient à interrompre sa nouvelle activité. En théorie, l'intéressé peut ensuite reprendre cette nouvelle activité.

[226] Il semble exister une divergence d'interprétation des textes entre la CNRACL et le SRE :

- pour la CNRACL, et conformément à la lettre des textes, si l'intéressé interrompt cette nouvelle activité et en reprend une nouvelle, il devra, pour pouvoir cumuler librement pensions et rémunération, liquider les droits acquis auprès de l'IRCANTEC dès le début de son activité ;
- le SRE applique une règle de gestion selon laquelle le cumul libre est "acquis" dès lors que l'intéressé remplissait les conditions lors de sa première reprise d'activité.

³⁶ Article L84 du code des pensions civiles et militaires.

³⁷ Cette situation concerne également les personnes qui ont liquidé leur pension du régime général et leur pension d'un régime Agirc/Arrco. En effet, l'IRCANTEC n'est pas un régime complémentaire au sens du livre IX du code de la sécurité sociale.

2.1.2. Le cumul plafonné

[227] La règle générale énoncée est que le cumul de la retraite avec un revenu d'activité versé par un employeur public est possible mais que le « *montant brut des revenus d'activité mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 84 ne peut, par année civile, excéder le tiers du montant brut de la pension pour l'année considérée* »³⁸.

[228] Concrètement, en 2011, un retraité peut percevoir intégralement sa pension si ses revenus bruts annuels d'activité (salaire, indemnités, honoraires...) ne dépassent pas un plafond égal à 6 711,37³⁹ € à compter du 1^{er} janvier 2012 augmentée du tiers du montant brut de la pension. Si les revenus bruts annuels sont supérieurs à ce plafond, l'excédent est déduit de la pension. Dans le cas d'un dépassement une procédure de suspension de la pension est appliquée.

[229] Pour la fonction publique d'Etat, lorsque le SRE est saisi d'une situation de cumul pour un pensionné dont la rémunération est versée par un organisme visé à l'article L.86-1, celui-ci est informé des modalités de mise en œuvre des règles de cumul et en particulier du montant exact du plafond de cumul qui lui est opposable. En cas de dépassement du plafond de cumul, le pensionné est destinataire d'un courrier d'information spécifique et le certificat de suspension, qui précise les voies et les délais de recours, lui est notifié avec l'ordre de reversement par le comptable assignataire de sa pension.

2.1.3. Des dérogations qui rendent possibles le cumul intégral dans certaines situations

[230] L'article L. 86 du code des pensions civiles et militaires prévoit un certain nombre de dérogations aux règles limitant les possibilités de cumul⁴⁰. Ces dérogations peuvent être regroupées en trois catégories :

- 1) des dérogations, introduites par la loi du 21 août 2003 et communes avec le régime général, en matière d'activités artistiques, de production d'œuvres de l'esprit et de participation à des activités juridictionnelles ou assimilées ou à des instances consultatives ou délibératives ;
- 2) une dérogation générale, introduite par la loi du 21 août 2003, qui concerne les titulaires de pensions ayant atteint, avant le 1er janvier 2004, la limite d'âge qui leur était applicable dans leur ancien emploi ;
- 3) des dérogations introduites par la loi de finances pour 1971 qui concernent :
 - les titulaires de pensions civiles et militaires ou d'une solde de réforme allouée pour invalidité ;
 - les titulaires de pensions militaires non officiers rémunérant moins de vingt-cinq ans de services et les titulaires de pensions militaires atteignant la limite d'âge du grade qu'ils détenaient en activité ou la limite de durée de services qui leur était applicable en activité, même dans le cas où ces pensions se trouveraient modifiées à la suite de services nouveaux effectués pendant un rappel à l'activité donnant lieu à promotion de grade.

³⁸ Article L85 du code des pensions civiles et militaires.

³⁹ Cette somme correspond à la moitié du montant de l'indice majoré 227 au 1er janvier 2004 selon la valeur du point d'indice prévue par le décret n° 2003-1170 du 8 décembre 2003 affecté des revalorisations applicables aux pensions depuis celle intervenue à compter du 1er janvier 2005.

⁴⁰ Il existe également une dérogation prévue à l'article L76 lorsque le fonctionnaire qui occupe simultanément deux emplois publics comportant des limites d'âge différentes est mis à la retraite au titre de l'un d'entre eux. L'intéressé peut alors demeurer en fonction dans son second emploi jusqu'à la limite d'âge afférente et cumuler sa pension avec la rémunération attachée audit emploi.

2.2. *L'absence de réglementation et donc de limitation du cumul inter-régime*

[231] Le cumul d'une pension de retraite avec les revenus d'une activité qui s'exerce dans un secteur autre que celui de la fonction publique n'est pas plafonné, depuis le 1^{er} janvier 2004. Auparavant, certaines activités, exercées par exemple auprès de certains organismes de droit privé, telles les associations de type loi 1901 ou les caisses de sécurité sociale pouvaient entraîner l'application de ces règles de cumul.

[232] S'agissant d'un ancien fonctionnaire exerçant une activité après sa retraite, les situations suivantes peuvent se présenter :

- s'il n'a aucune autre retraite : cumul sans aucune limite quel que soit l'état du droit et que sa pension de la fonction publique ait été liquidée à taux plein ou non ; les cotisations versées ouvrent de nouveaux droits ;
- s'il a des droits ouverts dans un autre régime que celui de la fonction publique, par exemple le régime général, il y a plusieurs possibilités :
 - si la pension de l'autre régime n'est pas liquidée, la situation est équivalente à un cumul inter-régime et il n'est donc pas plafonné ;
 - si l'autre pension est liquidée, l'exercice d'une activité relevant de ce régime (ex : salarié pour le régime général) est soumise aux règles dudit régime (plafonnement si les conditions du cumul intégral ne sont pas remplies).

[233] Le pensionné a donc intérêt à attendre l'âge ou les conditions du taux plein de l'autre régime avant de liquider les droits qu'il a pu acquérir dans ce régime. Par exemple, un fonctionnaire de catégorie A de la fonction publique civile (inspecteur des impôts, du travail, enseignant, juge...) qui a des droits ouverts au régime général en raison d'une activité antérieure (par exemple, une activité salariée avant son intégration au sein de la fonction publique ou des activités d'enseignement) et qui prend sa retraite de la fonction publique pour exercer des fonctions de conseil en tant que salarié d'une entreprise a intérêt à ne pas liquider sa pension du régime général tant qu'il n'a pas atteint les conditions du cumul déplafonnés. Dès lors, qu'il remplit ces conditions, il peut soit amplifier son cumul (cumul de son salaire et de sa pension de la fonction publique auquel vient s'ajouter sa pension du régime général) soit attendre la fin de son activité salariée pour liquider sa deuxième pension (il accroît ses droits et peut bénéficier, dans le régime général, de la surcote).

[234] La commission de déontologie⁴¹ peut être saisie de demande d'exercice dans le secteur privé de fonctionnaires retraités. En 2010, un peu moins de 5 % des avis de la commission ont été rendus pour des demandes concernant des retraités de la fonction publique d'Etat, pour un total de 1 230 avis rendus (dont près de 80 % en forme simplifiée). Les demandes concernant des retraités de la fonction publique territoriale sont exceptionnelles.

3. **LES TEXTES RELATIFS AU CUMUL DES AGENTS CONTRACTUELS**

[235] Les agents contractuels sont couverts pour le régime de base par les textes relatifs aux salariés (du secteur privé ou agricoles) – voir annexe n° 7 sur le régime général.

[236] Les règles de l'IRCANTEC en matière de cumul intra-régime sont alignées sur celles du régime général.

⁴¹ Comité de déontologie de la fonction publique, Rapport d'activité 2010.

[237] En particulier, ces agents doivent, pour continuer à percevoir leur pension, respecter la condition de rupture du contrat de travail prévu à l'article L. 161-22 du code de la sécurité sociale. S'ils ne remplissent pas les conditions du cumul intégral, un délai de carence de six mois doit être respecté avant la reprise d'activité chez le même employeur. Ces conditions pourraient, outre les contraintes pesant sur les emplois publics, expliquer le faible recours au cumul intra-régime (contractuels reprenant une activité en tant que contractuels).

4. LES DONNEES RELATIVES AU CUMUL INTRA-REGIME

4.1. Les fonctionnaires de l'Etat reprenant une activité au sein des fonctions publiques

[238] Les seules données disponibles portent sur le nombre de personnes concernées à l'exclusion de données qualitatives. Elles montrent que le cumul au sein des régimes de la fonction publique reste très minoritaire.

Tableau 20 : Nombre estimé de retraités-actifs au sein de la fonction publique d'Etat

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Civils	5 085	5 372	6 316	6 749	4165	3699
Militaires	1 142	1 181	1 297	1 128	1052	1185
Total	6 227	6 553	7 613	7 877	5217	4884
	dont	dont	dont	dont	dont	dont
	suspensions	suspensions	suspensions	suspensions	suspensions	suspensions
	592	546	651	717	754	802

Source : DGFIP, Service des retraites de l'Etat, base statistique mensuelle Colvert

Champ : Pensionnés de l'Etat ayants droit ayant déclaré une activité dont la situation a fait l'objet d'un examen au regard de la législation du cumul par le SRE au cours des années 2006 à 2011

[239] Les données disponibles figurant dans le tableau ci-dessus sont issues d'un système d'information dénommé Colvert propre au Bureau 1D du SRE, chargé de la gestion des pensions. Chacune de ces données correspond à une situation de cumul ayant fait l'objet au titre de chacune des années concernées d'un contrôle en application de la législation du cumul. Ce contrôle résulte soit :

- d'une déclaration effectuée par un pensionné directement auprès du SRE ;
- d'une déclaration effectuée par un employeur directement auprès du SRE ;
- d'une déclaration effectuée par un pensionné au moment de la mise en paiement de sa pension à l'aide d'un imprimé dénommé « Déclaration préalable à la mise en paiement de la pension de retraite » ;
- d'un nouveau contrôle en année n+1 à l'initiative du SRE des déclarations effectuées l'année ou les années précédentes dans les conditions précitées.

[240] Ces données présentent donc un caractère parcellaire sans aucun caractère d'exhaustivité. La baisse sensible par rapport aux années précédentes des situations examinées en 2010 et 2011 est la conséquence d'une rationalisation des traitements ayant pour objet de n'effectuer un contrôle que pour les seules situations à enjeu.

4.2. *Les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers reprenant une activité au sein des fonctions publiques*

[241] Les données de la CNRACL montrent également un recours très faible au cumul emploi retraite dans les fonctions publiques hospitalières et territoriales.

Tableau 21 : Part des agents pensionnés au 31 décembre d'une année et en activité au 31 décembre de l'année suivante

	Hospitalier	Territorial	Total
Total reprise d'activité 2011	782	469	1251
Total de retraités 2010	385 144	372 732	757 876
% de reprise 2011/2010	0,20 %	0,13 %	0,17 %
Total reprise d'activité 2010	570	287	857
Total de retraités 2009	367 179	354 436	721 615
% de reprise 2010/2009	0,16 %	0,08 %	0,12 %

Source : Base pensionnés 2009 et 2010 et base actifs 2010 et 2011, Traitements et calculs : CDC, DDRI.

4.3. *Les contractuels des administrations publiques reprenant une activité de contractuel*

[242] Les données transmises par l'IRCANTEC à la mission font également état d'un faible recours au cumul intra-régime.

[243] Les conclusions de cette étude sont les suivantes : « Sur la période 2005-2008, un peu plus de 2 % des personnes liquidant leur retraite complémentaire de l'Ircantec au cours d'une année occupent un emploi de non titulaire de la fonction publique au cours des années suivantes. Environ 2/3 des cumuls n'excèdent pas une année et portent à plus de 80 % sur des emplois au sein de la fonction publique d'Etat ou de la fonction publique territoriale.

[244] Avant la réforme de 2009 (en 2007 et 2008), 0,73 % du stock de retraités de l'Ircantec ont eu une activité de non titulaire de la fonction publique. Compte tenu de la seule prise en compte de l'année 2009 dans l'étude, l'effet de la modification intervenue au 1er janvier 2009 ne peut pas être véritablement observé.

Toutefois, seul le prolongement - en cours - de l'étude intégrant les années 2010 et 2011 sera à même de mettre en évidence un éventuel effet de la réforme intervenue en 2009 sur l'augmentation du cumul emploi-retraite. »

Annexe 10 : Le cumul emploi retraite dans le régime social des indépendants

1. PRESENTATION ET CHIFFRES CLES DU REGIME

- [1] Le régime social des indépendants (RSI) couvre en maladie-maternité les professions indépendantes, qu'elles soient professions libérales⁴², artisanales ou industrielles et commerciales.
- [2] En retraite, le RSI n'assure que les artisans et commerçants, avec, pour chaque population, un régime de base et un régime complémentaire. Les deux régimes de base artisans et commerçants sont alignés depuis 1973 sur le régime général et suivent, pour l'essentiel, les mêmes règles. Le régime de retraite complémentaire des artisans existe depuis 1978, celui des commerçants depuis 2004. Les professions libérales sont quant à elles couvertes par l'organisation autonome d'assurance vieillesse des professions libérales, dont le régime de base est géré par la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL), ou par la caisse nationale des barreaux français (CNBF) pour les avocats.
- [3] Au 31 décembre 2010, un peu plus de 2 millions de personnes disposent d'une retraite versée par le RSI, dont 56 % ont exercé une activité commerciale ou industrielle et 44 % une activité artisanale. 1,5 million sont bénéficiaires d'une pension de droit direct et 0,5 million d'une pension de droit dérivé.
- [4] Les retraités du RSI sont en très forte majorité poly-pensionnés⁴³ et en quasi-totalité s'agissant des nouveaux retraités. Outre une carrière artisanale ou commerciale, de plus en plus courte, ils ont souvent cotisé par ailleurs au régime général ou à la mutualité sociale agricole.

2. HISTORIQUE DES REGLES EN MATIERE DE CUMUL POUR LES ARTISANS ET COMMERCANTS

- [5] La présente partie détaille l'évolution historique des règles de cumul applicables aux artisans et commerçants, dans le régime de base et dans le régime complémentaire.

2.1. Entre 1984 et 2003, un cumul à l'intérieur du même régime de base possible sous condition de cessation définitive de la dernière activité professionnelle

- [6] Avant 1984, le cumul interne au régime de base artisan ou commerçant n'était, comme le cumul inter-régime, pas réglementé. Toutefois, pour les artisans, il était découragé par la règle de cessation d'activité artisanale applicable dans le régime complémentaire qui conduisait à une non ouverture du droit en l'absence de cessation de ladite activité ou, en cours de service du droit, à une suspension du versement de la pension complémentaire artisanale en cas de reprise d'une activité artisanale.

⁴² A l'exception des praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés, qui relèvent du régime général pour leur assurance maladie-maternité.

⁴³ Cf. « L'essentiel du RSI en chiffres, données 2010 » : Au sein de l'échantillon inter-régimes de retraités 2008, seuls 4 % des retraités artisans et 7 % des retraités commerçants ont effectué toute leur carrière en tant qu'indépendant.

- [7] En 1984⁴⁴, le législateur a étendu aux professions artisanales et commerciales le principe de cessation de la dernière activité posé par l'ordonnance n° 82-290 du 30 mars 1982 pour les salariés du régime général, les salariés agricoles et les régimes spéciaux. Pour les pensions des régimes de base des artisans et commerçants avec une date d'effet à compter du 1^{er} juillet 1984, le service de la pension était subordonné « à la cessation définitive de l'activité non salariée ou, pour les assurés exerçant une activité salariée, à la rupture définitive de tout lien professionnel avec l'employeur ».
- [8] Le cumul interne au régime de base des artisans ou des commerçants était donc libre, sous la condition de cessation définitive de la dernière activité professionnelle, qu'elle ait été salariée ou non salariée. La cessation de la dernière activité artisanale ou commerciale s'appréciait au regard du code d'activité principale exercée (code APE) et de l'adresse de l'activité ; dès lors que le code APE ou l'adresse de l'entreprise changeaient, la condition de cessation définitive de la dernière activité professionnelle exercée était remplie.
- [9] En cas de reprise de la même activité au sein du RSI (même code APE et même adresse), il existait un processus de signalement entre le RSI et le régime général pour suspendre toutes les pensions. De même, en cas d'un retour chez le dernier employeur pour un salarié pensionné du régime général, la condition d'une rupture définitive du lien avec le dernier employeur n'était plus remplie, et un signalement devait être fait par le régime général au RSI pour suspension de toutes les pensions. Il y avait donc un impact inter-régime d'une situation de cumul intra-régime.

2.2. A compter de 2004, la possibilité au sein du régime de base de poursuivre son activité professionnelle artisanale ou commerciale, mais avec des revenus plafonnés

- [10] Pour les retraites prenant effet à compter du 1^{er} janvier 2004, la loi n°2003-775 du 21 août 2003 élargit les possibilités de cumul, tout en le plafonnant, pour les artisans et commerçants :
- d'une part, pour les personnes en activité en tant que commerçant ou artisan lors de la demande de pension, en supprimant la condition de cessation définitive de cette activité ;
 - d'autre part, pour les personnes ayant cotisé par le passé en tant que commerçant ou artisan mais salariées lors de la demande de pension, en supprimant également la condition de cessation définitive de cette activité salariée.
- [11] Les conditions du cumul s'apprécient depuis 2004 par groupe de régimes, les artisans et commerçants constituant un même groupe. Antérieurement, artisans et commerçants étaient considérés comme deux régimes distincts. Ainsi, jusqu'en 2003, un pensionné du régime commerçant n'était pas considéré comme cumulatif au sein du régime (cumul intra-régime) s'il avait une activité d'artisan. A compter de 2004, un pensionné du régime commerçant ayant une activité d'artisan est en cumul intra-régime, l'appréciation se faisant désormais au sein du groupe de régimes.
- [12] La possibilité de cumul ouverte pour les pensions prenant effet à partir du 1^{er} janvier 2004 est cependant plafonnée : selon l'article D. 634-11-2 du code de la sécurité sociale, les revenus professionnels non salariés du retraité ne doivent pas excéder la moitié du plafond annuel de la sécurité sociale, soit un montant annuel maximal de revenus artisanaux ou commerciaux de 18 186 € en 2012.
- [13] En dernier lieu, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 autorise, quelle que soit la date d'effet de la pension, le cumul intra-régime sans plafond sous deux conditions principales, identiques pour tous les régimes : avoir liquidé l'ensemble de ses pensions de base et complémentaires et avoir liquidé sa pension de base au taux plein au titre de la durée d'assurance (ou, à défaut, avoir atteint l'âge du taux plein).

⁴⁴ Cf. article 12 de la loi n°84-575 du 9 juillet 1984 portant diverses dispositions d'ordre social.

- [14] Les régimes complémentaires des artisans et des commerçants n'ont pas suivi le changement réglementaire introduit pour les régimes de base en 2004 : la cessation d'activité a continué d'être exigée pour le versement de la pension complémentaire. Ainsi, un assuré artisan (commerçant) pouvait percevoir sa pension de base et poursuivre son activité artisanale (commerciale) mais ses droits à retraite complémentaire n'étaient pas ouverts et les cotisations complémentaires versées étaient productives de droits dans ce régime. Dans l'hypothèse d'une reprise d'activité artisanale, le règlement du régime complémentaire prévoyait la suspension du service de la pension complémentaire. En revanche, le cumul intégral instauré en 2009 s'applique également aux régimes complémentaires.

3. LES TEXTES EN VIGUEUR EN MATIERE DE CUMUL EMPLOI RETRAITE POUR LES ARTISANS ET COMMERÇANTS

- [15] Suite à ces évolutions réglementaires, il existe aujourd'hui trois cas de figure pour les pensionnés du RSI en matière de cumul emploi retraite à l'intérieur de leur régime :

- un cumul intégral si les conditions posées par la législation de 2009 sont remplies ;
- à défaut, une possibilité de cumul plafonné pour les pensions ayant pris effet à compter du 1^{er} janvier 2004 ;
- enfin, pour les pensions antérieures au 1^{er} janvier 2004, soit un cumul intégral si les conditions d'un tel cumul ouvert par la LFSS pour 2009 sont réunies, soit, à défaut, pas de cumul si la condition de cessation définitive de la dernière activité professionnelle n'est pas remplie (l'accès au cumul plafonné n'existe pas en raison de la date d'effet de la pension).

- [16] Par ailleurs, quelle que soit la réglementation applicable dans les régimes de base artisan et commerçant, le RSI a modifié les statuts des régimes complémentaires vieillesse des artisans et commerçants et supprimé la condition de cessation définitive de l'activité artisanale ou commerciale pour obtenir le versement de la pension complémentaire. Depuis le 1^{er} janvier 2009, les régimes complémentaires suivent la règle applicable aux régimes de base : si l'assuré est en cumul intégral dans le régime de base, il est en cumul intégral dans le régime complémentaire ; s'il est en cumul plafonné dans le régime de base, il est en cumul plafonné dans le régime complémentaire (dans ce dernier cas, s'il y a des mois de suspension dans le régime de base, le RSI applique la même durée de suspension pour le versement de la retraite complémentaire).

3.1. Un cumul intégral possible comme dans l'ensemble des régimes

- [17] Depuis le 1^{er} janvier 2009, le principe reste que le service de la pension est subordonné à la cessation définitive des activités relevant du RSI. Mais l'article 88 de la loi n°2008-1330 du 17 décembre 2008 a ouvert, comme dans l'ensemble des régimes de retraite, la possibilité aux artisans et commerçants de cumuler intégralement leur retraite avec des revenus d'activité, quelle que soit la date d'effet de la pension, sous les conditions suivantes (cf. article L 634-6 du code de la sécurité sociale⁴⁵) :

- avoir liquidé toutes les pensions auprès de tous les régimes légaux ou légalement obligatoires, de base ou complémentaires ;

⁴⁵ « Sous réserve que l'assuré ait liquidé ses pensions de vieillesse personnelles auprès de la totalité des régimes légaux ou rendus légalement obligatoires, de base et complémentaires, français et étrangers, ainsi que des régimes des organisations internationales dont il a relevé, une pension de vieillesse peut être entièrement cumulée avec une activité professionnelle :

a) A partir de l'âge prévu au 1^o de l'article L. 351-8 ;

b) A partir de l'âge prévu au premier alinéa de l'article L. 351-1, lorsque l'assuré justifie d'une durée d'assurance et de périodes reconnues équivalentes mentionnée au deuxième alinéa du même article au moins égale à la limite mentionnée au même alinéa. »

- avoir l'âge minimum d'ouverture des droits⁴⁶ ;
- remplir les conditions pouvant donner accès au taux plein, soit en justifiant de la durée d'assurance exigée pour une retraite à taux plein, soit, à défaut avoir au moins l'âge donnant droit automatiquement à une retraite à taux plein, quelle que soit la durée d'assurance. Il est donc possible, dans ce dernier cas, de remplir les conditions du cumul emploi retraite intégral tout en ne percevant pas une pension liquidée à taux plein.

[18] Ces dispositions sont précisées par l'article D 634-11-1 résultant de l'article 2 du décret n° 2009-1738 du 30 décembre 2009 relatif au cumul emploi retraite dans les régimes des salariés, des artisans, des commerçants et des professions libérales. La pension peut être servie sans cessation préalable de l'activité et l'assuré doit adresser « à la caisse qui assure le service de la pension, dans le mois suivant la date d'entrée en jouissance de la pension, une déclaration qui précise la nature de l'activité reprise ainsi qu'une attestation sur l'honneur énumérant les différents régimes mentionnés au quatrième alinéa de l'article précité [article L634-6] dont il a relevé et certifiant qu'il est entré en jouissance de toutes ses pensions de vieillesse personnelles. »

[19] En cas de reprise d'activité, le service de la pension est maintenu dès lors que l'assuré remplit les conditions du cumul intégral et produit à la caisse de retraite les mêmes documents (déclaration qui précise l'activité reprise et attestation sur l'honneur qu'il est entré en jouissance de toutes ses pensions de vieillesse personnelles).

[20] De façon générale, le principe d'intangibilité des pensions liquidées posé à l'article R 351-10 du code de la sécurité sociale pour le régime général est applicable au RSI. Cet article prévoit que la pension ou la rente liquidée « n'est pas susceptible d'être révisée pour tenir compte des versements afférents à une période postérieure à la date à laquelle a été arrêté le compte de l'assuré pour l'ouverture de ses droits à l'assurance vieillesse ». Ainsi, les cotisations versées dans le cadre du cumul emploi retraite ne sont pas productrices de nouveaux droits dans le régime de base.

3.2. A défaut un cumul plafonné

[21] Les assurés qui ne remplissent pas les conditions du cumul intégral restent soumis aux règles en vigueur avant le 1er janvier 2009, soit au dispositif :

- de cessation définitive de la dernière activité professionnelle pour les retraites ayant pris effet avant 2004, auquel cas seule une activité distincte de la dernière activité peut être reprise par le retraité ;
- ou de cumul plafonné pour les retraites ayant pris effet depuis le 1er janvier 2004. Les revenus annuels sont alors plafonnés dans le cas général à la moitié du plafond annuel de la sécurité sociale.

[22] Toutefois, si l'assuré vient à remplir les conditions posées pour pouvoir cumuler intégralement (par exemple s'il atteint l'âge du taux plein), il passera d'une situation du cumul plafonné à la possibilité de cumuler intégralement.

⁴⁶ Cette seule condition d'avoir l'âge minimum d'ouverture du droit à pension prévu à l'article L 351-1 du code de la sécurité sociale peut intervenir pour les assurés ayant bénéficié d'une retraite anticipée pour carrière longue. Ces assurés doivent attendre cet âge minimum pour accéder aux possibilités de cumul intégral (en supposant remplie la condition de liquidation de toutes les pensions).

- [23] En cas de dépassement du seuil des revenus plafonnés prévu à l'article D 634-11-2 du code de la sécurité sociale, le service de la pension est suspendu. Selon l'article D 634-11-5 du code de la sécurité sociale, la durée de la suspension, calculée en mois, est égale au rapport entre le montant du dépassement constaté et le montant mensuel net de la pension (de décembre payée en janvier), arrondi à l'entier inférieur. Depuis le 1^{er} janvier 2010, en application du décret cité *supra* du 30 décembre 2009, le nombre de mois de suspension est limité à 12 mois par année civile contrôlée. Antérieurement à ce changement réglementaire, et particulièrement en cas de revenus tirés de la cession de l'entreprise, la période de suspension calculée pouvait s'avérer être excessivement longue et aller jusqu'à plusieurs années.

3.3. Des spécificités pour faciliter le maintien des entreprises artisanales et commerciales

- [24] Hors les spécificités du régime de l'auto-entrepreneur qui ne concerne pas exclusivement les retraités, des règles particulières en matière de cumul emploi retraite existent pour les artisans et commerçants afin de favoriser le maintien des entreprises.

3.3.1. La cession d'entreprise

3.3.1.1. Le cas général de la transmission d'entreprise

- [25] Depuis la loi n° 91-1406 du 31 décembre 1991, une dérogation existe à l'interdiction (posée jusqu'en 2003) de cumuler une pension de vieillesse artisanale ou commerciale en poursuivant son activité en cas de transmission d'entreprise.
- [26] Selon l'article L. 634-6-1 du code de la sécurité sociale, « *Les assurés qui transmettent leur entreprise sont autorisés à y poursuivre l'exercice d'une activité rémunérée sans que celle-ci fasse obstacle au service de prestations de vieillesse liquidées par un régime obligatoire* ».
- [27] *Un décret fixe les conditions d'application du présent article, notamment l'âge avant lequel doit intervenir la transmission de l'entreprise et la durée du cumul entre la pension et les revenus d'activité... ».*
- [28] L'article D 634-13-1 du code de la sécurité sociale précise que la transmission de l'entreprise doit avoir lieu entre l'âge d'ouverture des droits à pension et ce même âge augmenté de 5 ans (soit à terme, pour les assurés nés en 1955 et après, entre les âges de 62 ans et 67 ans). Ce même article fixe la durée du cumul entre la pension et les revenus d'activité à six mois.
- [29] A la différence du cumul intégral et du cumul plafonné, ce cumul est possible, pour une durée limitée à six mois, sans condition sur la liquidation de toutes les pensions ou sur la liquidation au taux plein et sans plafonnement des revenus d'activité. Au-delà de six mois, les dispositions générales du cumul emploi retraite s'appliquent.

3.3.1.2. Le cas particulier du tutorat en cas de cession d'entreprise

- [30] Dans le cadre de la de cession d'une entreprise commerciale ou artisanale, un autre régime spécifique de cumul emploi retraite est défini à l'article D 634-13-2 du code de la sécurité sociale, lorsque le cédant s'engage avec son repreneur dans des actions de tutorat définies par convention et bénéficie d'une rémunération à ce titre⁴⁷.
- [31] Dans ce cas de figure, le cédant est autorisé à percevoir ses prestations de vieillesse et la durée maximale de cumul de la pension de vieillesse et de la rémunération de tutorat est fixée à douze mois.

⁴⁷ Pour les conventions de tutorat non rémunéré signées entre le 1er janvier 2009 et le 31 décembre 2011, la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 a prévu pour le chef d'entreprise qui transmet son entreprise une réduction d'impôt de 1000 €

3.3.2. Des plafonds rehaussés dans certaines zones d'activité en cas de cumul emploi retraite plafonné

[32] Dans l'hypothèse où l'assuré bénéficie d'un cumul emploi retraite plafonné, l'exercice de l'activité dans certaines zones géographiques permet un plafond de revenus plus élevé.

[33] Selon l'article D. 634-11-2 du code de la sécurité sociale, les revenus tirés de l'activité indépendante et cumulés avec la pension de vieillesse servie par le RSI peuvent être deux fois plus élevés en zone de revitalisation rurale (ZRR) et en zone urbaine sensible (ZUS) ; dans ces zones le plafond de revenus est fixé au plafond annuel de la sécurité sociale, soit 36 372 € en 2012, contre 18 186 € ailleurs.

3.4. Les dispositions en matière de cotisations sociales et de droits ouverts

[34] Les retraités actifs sont des actifs et des cotisants de droit commun : l'assiette et les taux de cotisations sont ceux applicables à tout cotisant. Les cotisations sociales dues sur les revenus d'activité sont toutes les cotisations acquittées par un actif.

[35] Cependant, il existe des cas d'exonérations pour âge, par exemple : exonération automatique de la cotisation invalidité au profit des assurés commerçants ayant dépassé l'âge légal de la retraite et exonération sur demande de la cotisation invalidité décès au profit des assurés artisans ayant dépassé l'âge du taux plein automatique.

[36] S'agissant des droits aux régimes invalidités, il n'existe aucun droit dans les régimes invalidités du RSI lorsqu'une pension du RSI a été liquidée (pension de retraite de droit commun ou anticipée).

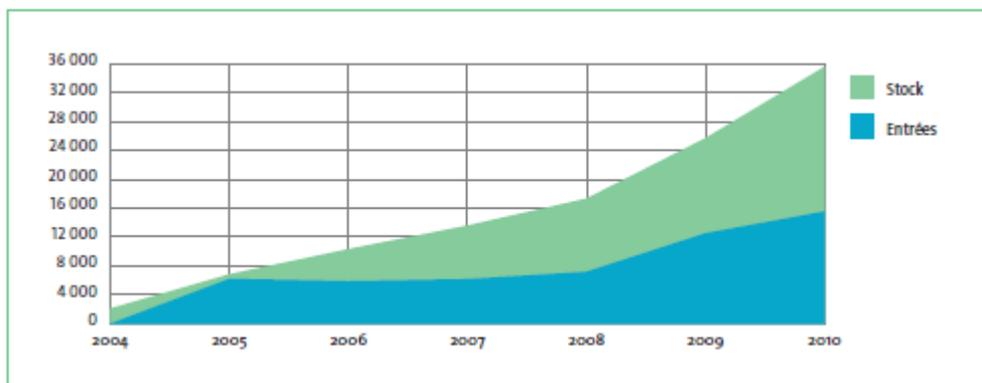
4. LES DONNEES EN MATIERE DE CUMUL AU SEIN DU REGIME SOCIAL DES INDEPENDANTS

4.1. Nombre et nature des cumuls : une forte progression du nombre de retraités-actifs au sein du régime social des indépendants depuis 2009

4.1.1. Nombre de cumuls

[37] Les données du RSI font état d'une croissance importante des situations de cumul depuis 2004. A fin décembre 2010, 35 000 retraités du RSI cumulent une activité et une pension indépendantes, 21 000 dans le régime commercial et 14 000 dans le régime artisanal, contre environ 2000 seulement au 1^{er} janvier 2004.

Graphique 6 : Evolution des entrées et du stock d'assurés en cumul emploi retraite au RSI – artisans et commerçants



Source : *L'essentiel du RSI en chiffres- 2010*, décembre 2011

[38] Cette progression du nombre des retraités-actifs s'est effectuée en deux étapes :

- entre 2005 et 2008, le nombre de nouveaux cumuls étaient stables, voisin de 6 000 entrées annuelles (2 500 artisans et 3 500 commerçants) ;
- depuis la réforme de 2009, ce nombre progresse fortement ; en 2010, plus de 15 000 activités indépendantes ont été créées ou poursuivies par des retraités du RSI, soit deux fois plus que pendant l'année 2008.

Tableau 22 : Nombre de nouveaux retraités-actifs par année et évolution du nombre total au RSI

Année	Nouveaux retraités-actifs de l'année	Nombre total de retraités-actifs en fin d'année
2004		2 096
2005	6 232	6 851
2006	5 893	10 339
2007	6 185	13 597
2008	7 205	17 348
2009	12 542	25 725
2010	15 566	35 623

Source : RSI

[39] Ainsi, pour les nouveaux retraités de 2005 à 2008, le taux de recours au cumul oscille entre 7 % et 8 %, soit un taux proche de celui constaté au régime général⁴⁸. Par contre, pour les retraites liquidées en 2009, le taux de cumul au RSI s'élève à 11,3 % et décroche de celui du régime général qui reste stable.

[40] Les nouveaux cumuls d'activité en 2009 se caractérisent par une proportion élevée de reprises d'activité⁴⁹ : elles concernent 29 % des cumuls emploi retraite débutés depuis 2009 alors que seuls 12 % des cumuls débutés avant 2009 se faisaient dans le cadre d'une reprise d'activité.

⁴⁸ Cf. annexe 7 sur le régime général.

⁴⁹ Est considéré comme poursuivant son activité, un assuré qui devient cumulatif avec une date de début d'activité au RSI antérieure à la date d'effet de sa pension du régime de base RSI.

Tableau 23 : Nombre d'assurés en cumul emploi retraite au 31 décembre 2010, selon l'année de début et le type de cumul

Cumul emploi retraite RSI à fin 2010	Poursuite d'activité		Reprise d'activité		Total
	Effectif	Part	Effectif	Part	
Début cumul 2004-2008	10981	88%	1555	12%	12536
Dont auto-entrepreneur	492	80%	125	20%	617
Début cumul 2009-2010	16392	71%	6695	29%	23087
Dont auto-entrepreneur	1461	22%	5303	78%	6764
Total	27373	77%	8250	23%	35623

Source : *L'essentiel du RSI en chiffres- 2010, décembre 2011*

- [41] Selon le RSI⁵⁰, « La mise en place du cumul libéralisé avec la suppression des limites de revenus a facilité la reprise d'une activité pour les assurés déjà retraité mais la création du statut d'auto-entrepreneur a aussi eu un impact. En effet, ce nouveau statut offre des formalités de création d'entreprise allégées et permet aussi d'exercer une activité indépendante en bénéficiant des régimes social et fiscal des micro-entreprises. »
- [42] Au 31 décembre 2010, 21 % des retraités actifs du RSI bénéficient du statut d'auto-entrepreneur.
- [43] Le doublement du nombre de cumuls entre 2008 et 2010 a été favorisé par la mise en place simultanée au 1^{er} janvier 2009 du statut d'auto-entrepreneur et des nouvelles possibilités de cumul emploi retraite intégral. Hors auto-entrepreneurs, le nombre de cumul emploi retraite au RSI a ainsi augmenté de 63 % entre fin 2008 et fin 2010.

4.1.2. Nature des cumuls : une large majorité de cumuls non plafonnés

- [44] En supposant remplie la condition de subsidiarité qui oblige à liquider l'ensemble des pensions de vieillesse auprès de la totalité des régimes obligatoires, le RSI estime à 88 % la proportion de cumuls sans plafonnement des revenus parmi les 35 600 cumuls au 31 décembre 2010.
- [45] Parmi les 12 % de cumuls plafonnés, près de la moitié (soit environ 2 000) concerne des retraités-actifs ayant bénéficié d'une retraite anticipée et n'ayant pas atteint 60 ans en fin d'année 2010. Dans les autres cas, la durée d'assurance est insuffisante (retraites liquidées avec décote ou au titre de l'inaptitude) ; ces assurés ne pourront bénéficier d'un cumul déplafonné que lorsqu'ils auront atteint l'âge de 65 ans (porté progressivement à 67 ans).

4.1.3. Durée des cumuls

- [46] Pour les cumuls au RSI débutés en 2004, trois quarts des assurés ont cumulé leur activité et leur retraite d'indépendant pendant plus d'une année. Cette proportion est identique pour les cumuls commencés de 2005 à 2009.

⁵⁰ *L'essentiel du RSI en chiffres- 2010, décembre 2011*

Tableau 24 : Répartition de la population des retraités-actifs du RSI selon la durée des cumuls vue à fin 2010

Année de liquidation	<1an	[1-2[[2-3[[3-4[[4-5[[5-6[6 et +
2004	26 %	20 %	10 %	7 %	6 %	5 %	25 %
2005	25 %	19 %	10 %	8 %	6 %	25 %	6 %
2006	28 %	19 %	10 %	7 %	28 %	6 %	0 %
2007	27 %	20 %	11 %	36 %	7 %	0 %	0 %
2008	26 %	22 %	45 %	8 %	0 %	0 %	0 %
2009	25 %	67 %	8 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Total	40 %	27 %	13 %	8 %	6 %	4 %	2 %

Source : RSI

[47] Quelle que soit l'année de liquidation, un quart des cumuls dure un an ou moins, et environ 45 % durent deux ans ou moins. Pour l'année de liquidation 2009, le recul temporel est insuffisant pour apprécier la durée des cumuls excédant un an, les données étant vues à fin 2010.

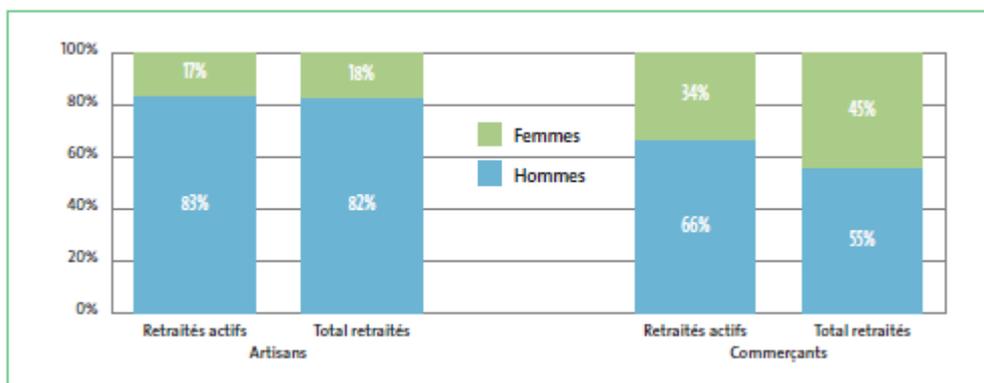
4.2. Les caractéristiques des retraités-actifs : des retraités jeunes, majoritairement masculins, disposant de pensions de base du RSI en moyenne plus élevées

4.2.1. La répartition par genre

[48] Les retraités-actifs sont majoritairement des hommes.

[49] Dans le régime artisanal, au 31 décembre 2010, 83 % des retraités actifs sont des hommes ; cette proportion est conforme à la répartition entre hommes et femmes parmi l'ensemble des retraités artisans. Dans le régime commercial, 66 % des retraités actifs sont des hommes, soit une proportion supérieure à la part des hommes dans le régime qui s'élève à 55 %.

Graphique 7 : Comparaison de la répartition par sexe de l'ensemble des retraités et des retraités-actifs du RSI au 31 décembre 2010

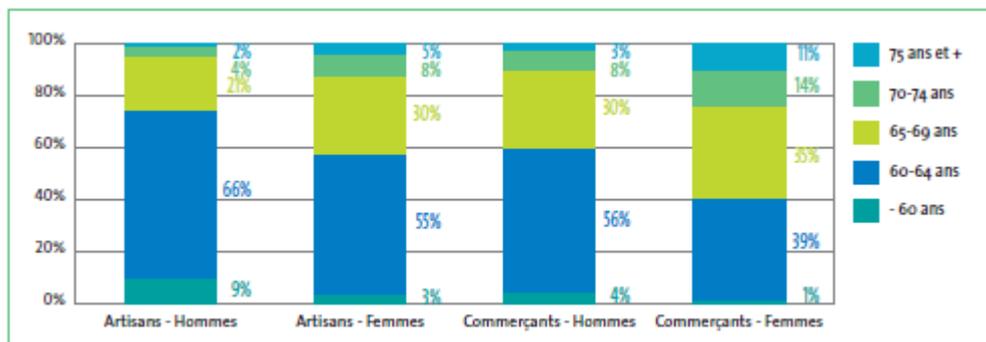


Source : L'essentiel du RSI en chiffres- 2010, décembre 2011

4.2.2. L'âge des retraités-actifs

- [50] La majorité des retraités-actifs sont de jeunes retraités puisque 60 % ont moins de 65 ans au 31 décembre 2010. A noter cependant qu'un quart des femmes du régime commercial en situation de cumul sont âgées de 70 ans et plus.

Graphique 8 : Répartition des retraités-actifs au 31 décembre 2010 selon leur tranche d'âge



Source : L'essentiel du RSI en chiffres- 2010, décembre 2011

- [51] Le début du cumul entre pension de retraite et activité indépendante intervient en moyenne à 62,5 ans (61,5 ans dans l'artisanat et 63,5 ans dans le commerce).
- [52] Les femmes débutent le cumul plus tard que les hommes, et plus particulièrement dans le régime des commerçants (65 ans contre 62,6 ans pour les hommes commerçants).
- [53] Bien que les retraités-actifs soient relativement jeunes, l'âge de liquidation de leur retraite est plus tardif que pour l'ensemble des retraités.

Tableau 25 : comparaison entre l'âge des retraités-actifs du RSI au moment de la liquidation et celui de l'ensemble des liquidants selon la date d'effet de la pension

Année n	Age des retraités actifs présents au RSI à la fin 2010 ayant liquidé leur retraite l'année n		Age de l'ensemble des retraités ayant liquidé leur retraite l'année n	
	Artisans	Commerçants	Artisans	Commerçants
2004	61,8	63,8	60,5	
2005	62,0	64,0	60,5	
2006	61,1	63,4	60,4	61,8
2007	60,5	62,4	60,3	61,5
2008	60,5	62,4	60,4	61,6
2009	61,9	63,5	61,3	62,2
2010	61,7	63,2	61,2	62,2
total	61,4	63,2		

Source : RSI

- [54] Pour l'ensemble des retraités du RSI, il existe une rupture dans les âges moyens de liquidation entre l'année de liquidation 2008 et l'année de liquidation 2009, en raison du durcissement des conditions d'accès à la retraite anticipée. Hors retraites anticipées, l'âge moyen à la liquidation est resté relativement stable entre 2008 et 2009, pour l'ensemble des retraités mais également pour les retraités-actifs. L'âge de liquidation des retraités-actifs reste supérieur à celui de l'ensemble des retraités d'environ un an.

Tableau 26 : Age des retraités-actifs au RSI lors de la liquidation, hors retraites anticipées

Année n	Artisans	Commerçants
2004	62,9	64,5
2005	63,2	64,8
2006	62,4	64,1
2007	61,9	63,2
2008	62,1	63,4
2009	62,2	63,7
2010	62,1	63,5

Source : RSI

4.2.3. Niveaux des pensions et niveaux des revenus d'activité des retraités-actifs

- [55] S'agissant des retraités-actifs ayant liquidé leur pension entre 2004 et 2010, les assurés cumulant retraite et activité indépendante ont des durées d'assurance au RSI plus élevées que l'ensemble des liquidants du RSI ; les retraités-actifs au sein du RSI se caractérisent par une longue durée d'activité au RSI, qui représente la moitié de leur carrière totale.
- [56] En outre, les retraités-actifs justifient en moyenne d'un revenu annuel moyen, sur lequel s'appuie le calcul de la pension, supérieur à celui de l'ensemble des liquidants au RSI.
- [57] Au total, les pensions servies par le régime de base du RSI aux retraités-actifs sont plus élevées que pour l'ensemble des liquidants, de 57 % en moyenne pour les artisans et de 73 % en moyenne pour les commerçants.

Tableau 27 : Comparaison des pensions des retraités-actifs et de l'ensemble des retraités-actifs sur la période 2004-2010

		Cumul emploi retraite 2004-2010	Liquidants 2004-2010	Différence
Durée d'assurance RSI (en trimestres)	Artisan	91	57	60%
	Commerçant	71	41	73%
Pension régime de base du RSI *	Artisan	569 €	362 €	57%
	Commerçant	458 €	264 €	73%
Revenu annuel moyen (RAM)*	Artisan	21833 €	18569 €	18%
	Commerçant	20352 €	16525 €	23%

Source : L'essentiel du RSI en chiffres- 2010, décembre 2011

- [58] Sur la seule période 2009-2010, les écarts de pension entre retraités-actifs et ensemble des liquidants sont plus importants.

Tableau 28 : Comparaison des pensions des retraités-actifs et de l'ensemble des retraités-actifs sur la période 2009-2010

		Cumul emploi retraite débutés en 2009-2010	Liquidants 2009-2010	Différence
Durée d'assurance RSI (en trimestres)	Artisan	86	52	65 %
	Commerçant	67	38	76 %
Pension régime de base RSI *	Artisan	573 €	333 €	72 %
	Commerçant	463 €	250 €	85 %
Revenu annuel moyen (RAM)*	Artisan	22 752 €	17 742 €	28 %
	Commerçant	20 894 €	16 027 €	30 %
*: <i>pension régime de base et RAM actualisés en euros 2010</i>				

Source : RSI

- [59] S'agissant des revenus d'activité des retraités-actifs ayant exercé une activité complète pendant l'année 2008, le revenu moyen dégagé a été de 9 300 € pour une activité artisanale et 8 500 € pour une activité commerciale. Les règles de plafonnement s'appliquant en 2008, ce revenu moyen déclaré était en moyenne trois fois plus faible que celui de l'ensemble des cotisants du RSI âgés de 55 ans et plus.

Annexe 11 : le cumul emploi retraite dans les régimes des professions libérales

1. PRESENTATION DE LA RETRAITE DES PROFESSIONS LIBERALES

[60] De manière générale, la retraite des professionnels libéraux s'inscrit dans une problématique différente de celle des salariés. Outre que ces professions ont pour tradition de travailler plus tardivement, la prise de la retraite s'accompagne d'enjeux, notamment fiscaux, liés à la transmission du patrimoine professionnel.

1.1. Une organisation éclatée, qui suit les spécificités professionnelles

[61] Pour les professionnels libéraux, hors les avocats, le régime de retraite de base est unifié depuis 2004, tandis que les régimes complémentaires sont distincts selon les professions. La Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) définit les paramètres du régime de base et assure son équilibre. Les régimes complémentaires sont eux gérés par des sections professionnelles confédérées au sein de la CNAVPL. Les sections professionnelles, qui gèrent également le régime de base pour le compte de la CNAVPL, sont au nombre de dix aujourd'hui : notaires, officiers ministériels et publics, médecins, chirurgiens dentistes et sages femmes, pharmaciens, infirmiers et autres auxiliaires médicaux, vétérinaires, agents généraux d'assurance, experts-comptables et commissaires aux comptes et enfin une caisse interprofessionnelle, la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (CIPAV), qui regroupe toutes les autres professions libérales. Par ailleurs, la Caisse d'assurance vieillesse des experts-comptables et des commissaires aux comptes (CAVEC), la Caisse d'assurance vieillesse des officiers ministériels, officiers publics et des compagnies judiciaires (CAVOM) et la CIPAV sont gérées au sein d'une même entité, le groupe Berri⁵¹.

[62] Au sein des professions libérales, les avocats font exception, avec une caisse spécifique, la Caisse nationale des barreaux français (CNBF), qui assure à la fois la gestion du régime de base et du régime complémentaire et est indépendante de la CNAVPL.

1.2. Présentation du régime de base des professions libérales (hors avocats)

[63] Le régime de base d'allocation vieillesse des professions libérales, institué en 1949, avait initialement pour objet de servir, sous certaines conditions, une allocation vieillesse dont le taux était fixé à la moitié de celui de l'allocation aux vieux travailleurs salariés. Les cotisations étaient entièrement forfaitaires jusqu'en 1993 et différaient d'une caisse à l'autre. Progressivement, le niveau de la pension, la durée d'activité prise en compte et le niveau de cotisation ont été rehaussés.

[64] Depuis le 1^{er} janvier 2004, en application de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, le régime de base est unifié pour l'ensemble des professions libérales (hors avocats). La cotisation est proportionnelle aux revenus non salariés, avec deux tranches de cotisations, et les droits à pension, libellés en points, sont proportionnels. Les âges minima de liquidation d'une pension et les durées d'assurance nécessaires pour bénéficier d'une pension à taux plein sont alignés sur ceux du régime général.

⁵¹ Outre la CAVEC, la CAVOM et la CIPAV, le groupe Berri inclut une caisse de retraite hors du champ des professions libérales, l'Institution de retraite complémentaire de l'enseignement et de la création (IRCEC).

- [65] En cas de durée d'assurance insuffisante, le coefficient de minoration est de 1,25 % par trimestre manquant, dans la limite de 20 trimestres (soit un abattement maximal de 25 %). Ce coefficient correspond au niveau cible de la décote au régime général qui sera atteint en 2013 pour les générations nées à partir de 1953. La surcote quant à elle est de 0,75 % par trimestre supplémentaire cotisé, un niveau inchangé depuis 2004. Ce coefficient de majoration s'écarte de celui applicable au régime général où la surcote est désormais de 1,25 % pour chaque trimestre de surcote cotisé à partir du 1^{er} janvier 2009.
- [66] Le régime de base est géré par la CNAVPL, qui en délègue la gestion aux sections professionnelles. Au 30 juin 2011, le nombre d'affiliés à la CNAVPL étaient de 627 000 (hors environ 100 000 auto-entrepreneurs) et le nombre d'allocataires de 196 000 (hors auto-entrepreneurs). Les professions les plus nombreuses sont celles relevant de la CIPAV (216 000 affiliés hors auto-entrepreneurs), de la Caisse autonome de retraite et de prévoyance des infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes, pédicures-podologues, orthophonistes et orthoptistes (CARPIMKO ; 159 000 affiliés) et de la Caisse autonome de retraite des médecins de France (CARMF ; 125 000 affiliés). En 2010, les prestations de retraites versées au titre du régime de base se sont élevées à 956 M€ avec une pension moyenne annuelle de 4 247 € pour 20 années cotisées en moyenne.
- [67] Il n'existe pas dans le régime de retraite de base des professions libérales de dispositif de retraite progressive similaire à celui existant pour les salariés.

1.3. L'influence déterminante des règles applicables dans les régimes complémentaires

- [68] Les régimes complémentaires se sont créés en pratique sur une base professionnelle, dans le cadre de chaque section, et chaque régime complémentaire a ses règles spécifiques. Retraite de base et retraite complémentaire peuvent de plus être liquidées séparément. Dans tous les cas cependant, la retraite complémentaire représente une part prédominante dans les revenus du pensionné.

Tableau 29 : Pensions moyennes annuelles du régime de base et des régimes complémentaires (en € pour les titulaires de droits propres et y compris éventuelles majorations pour enfants)

<i>exercice 2010</i>	CRN	CAVOM	CARMF	CARCDSE	CAVP	CARPIMKO	CARPV	CAVAMAC	CAVEC	CIPAV
Retraite de base moyenne	5 648	5 656	6 028	5 901	5 469	4 266	6 073	2 820	5 576	2 341
Retraite complémentaire moyenne	28 596	16 886	13 303	12 097	17 587	4 253	15 363	9 548	13 588	3 964
Avantages sociaux vieillesse (si conventionné)	-	-	12 757	7 667	-	2 027	-	-	-	-
Ensemble des retraites	34 244	22 542	32 088	25 665	23 056	10 546	21 436	12 368	19 164	6 305
Retraite de base en % de l'ensemble des retraites	16,5 %	25,1 %	18,8 %	23,0 %	23,7 %	40,5 %	28,3 %	22,8 %	29,1 %	37,1 %

Source : Mission, d'après CNAVPL, Recueil statistique 2011

[69] Plus que celles de la retraite de base, ce sont les règles applicables dans les régimes complémentaires qui sont susceptibles d'influencer la décision de l'assuré de poursuivre ou non son activité.

[70] Or, en matière d'âge de départ en retraite au taux plein, les régimes complémentaires des professions libérales prévoient le plus souvent un âge supérieur à celui du régime de base (aligné sur les règles du régime général) : le plus souvent 65 ans, porté dans certains cas progressivement à 67 ans. La seule exception est la CIPAV dont les assurés peuvent liquider à taux plein leur retraite complémentaire dès que leur retraite de base a été liquidée à taux plein (soit dès 60 ans, progressivement porté à 62 ans, si la condition de durée d'assurance pour accéder au taux plein est remplie).

Tableau 30 : Comparaison des âges de départ dans les régimes complémentaires des professions libérales

	Age du taux plein	Age si inaptitude	Décote	Surcote
CRN	65 ans	50 ans	5% par an	2% par an (dans la limite de 10 %)
CAVOM	65 ans	60 ans	5% par an	-
CARMF ¹	65 ans	62 ans à terme	5% par an	-
CARCDSF ²	67 ans à terme	62ans à terme	1,5% par trim	4% par an
CAVP ³	67 ans à terme	62 ans à terme	1,25% par trim avant 65 ans, 0,5% par trim entre 65 et 67 ans	0,5% par trim (dans la limite de 6%)
CARPIMKO ⁴	65 ans	60 ans	4% par année d'anticipation d'âge + 0,25% par trim manquant	-
CARPV	65 ans	60 ans	1,25% par trim	-
CAVAMAC ⁵	67 ans à terme	62 ans à terme	5% par an	5% par an (dans la limite de 25%)
CAVEC	65 ans	60 ans	1,25% par trim	1,25% par trim (dans la limite de 25%) sur points acquis jusqu'à 65 ans
CIPAV	62 ans à terme si la retraite de base est liquidée à taux plein, 67 ans à terme sinon	62 ans à terme	1,25% par trim comme régime de base (5% par an si pension de base n'est pas liquidée)	Au-delà de 65 ans, 5% par an (sur points acquis les 30 lères années)

Source : CNAVPL pour la mission

[71] En conséquence de ces âges élevés dans les régimes complémentaires, alors que l'âge minimum dans le régime de base est de 60 ans porté progressivement à 62 ans, le régime de base constate une proportion croissante et désormais très importante de personnes qui liquident chaque année leur retraite de base avec surcote : parmi les retraites de base liquidées entre le 1^{er} juillet 2010 et le 30 juin 2011, 39 % l'ont été avec surcote⁵².

⁵² Selon le programme de qualité et d'efficacité « retraites », le taux de liquidants avec surcote était de 12,6 % au régime général en 2009, de 14,2 % pour les artisans et de 16,5 % pour les commerçants. En raison de règles spécifiques, il était par contre de 35 % dans la fonction publique d'Etat en 2008.

Tableau 31 : Proportion de décote et de surcote dans les flux annuels de liquidation, observés entre le 1^{er} juillet et le 30 juin de l'année n

Année n	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Décote			20,89 %	13,90 %	16,36 %	17,84 %	16,30 %	18,50 %	17,06 %	16,33 %
Surcote	0,00 %	0,00 %	2,88 %	27,13 %	35,35 %	30,76 %	29,00 %	35,79 %	38,34 %	39,20 %

Source : CNAVPL pour la mission

- [72] De plus, le montant de la surcote est non négligeable. Dans quatre sections (CARMF, CARPIMKO, CAVP et CRN) interrogées par la CNAVPL, le taux de majoration moyen de la pension du fait de la surcote était de l'ordre de 8-9 % en 2011, ce qui correspond à près de trois années de cotisations au-delà de l'âge du taux plein dans le régime de base puisque le taux de surcote est resté à 0,75 % par trimestre dans le régime de base des professions libérales.
- [73] Il en va pour les règles concernant le cumul emploi-retraite de même qu'en matière d'âge : les règles fixées dans les régimes complémentaires n'ont pas été alignées sur celles du régime de retraite de base, ni affectées par les changements de réglementation intervenus pour le régime de base en 2004 (possibilité de cumul plafonné) et en 2009 (possibilité de cumul emploi retraite intégral dans le régime de base sous conditions).
- [74] A titre d'exemple, au 30 juin 2011, aucun notaire ne cumulait une activité avec sa retraite de base. En effet, l'article 13 des statuts du régime d'assurance vieillesse complémentaire des notaires prévoit que la pension complémentaire « est incompatible avec l'exercice de la profession de notaire ». De même, seuls 65 pensionnés relevant de la Caisse d'assurance vieillesse des officiers ministériels, officiers publics et des compagnies judiciaires (CAVOM) perçoivent leur retraite de base et ont une activité. La règle posée dans le régime complémentaire des officiers ministériels d'une impossibilité de cumul avant 70 ans explique ce faible nombre.

2. LES REGLES ET LES STATISTIQUES DU CUMUL ACTIVITE RETRAITE DANS LE REGIME DE BASE

2.1. Les règles juridiques du cumul emploi-retraite dans le régime de base

- [75] Le régime de retraite de base est codifié au titre IV du livre VI du code de la sécurité sociale. En matière de cumul emploi retraite, les règles sont similaires⁵³ depuis 2004 à celles applicables aux salariés.
- [76] Selon l'article L. 643-6 du code de la sécurité sociale actuellement applicable :
- « L'attribution de la pension de retraite est subordonnée à la cessation de l'activité libérale. Les dispositions du premier alinéa ne font pas obstacle à l'exercice d'une activité procurant des revenus inférieurs à un seuil déterminé dans des conditions fixées par décret. Lorsque l'assuré reprend une activité lui procurant des revenus supérieurs à ceux prévus à l'alinéa précédent, il en informe la section professionnelle compétente et le service de sa pension est suspendu. »*

⁵³ Mais non identiques. Ainsi, pour les salariés, le 2^{ème} alinéa de l'article L. 161-22 du code de la sécurité sociale prévoit que le principe de cessation d'activité ne fait « pas obstacle à la reprise d'une activité ... » et non à l'exercice d'une activité.

Par dérogation aux trois précédents alinéas, et sous réserve que l'assuré ait liquidé ses pensions de vieillesse personnelles auprès de la totalité des régimes légaux ou rendus légalement obligatoires, de base et complémentaires, français et étrangers, ainsi que des régimes des organisations internationales dont il a relevé, une pension de vieillesse peut être entièrement cumulée avec une activité professionnelle :

a) A partir de l'âge prévu au 1° de l'article L. 351-8 ;

b) A partir de l'âge prévu au premier alinéa de l'article L. 351-1, lorsque l'assuré justifie d'une durée d'assurance et de périodes reconnues équivalentes mentionnée au deuxième alinéa du même article au moins égale à la limite mentionnée au même alinéa ».

[77] Avant 2004, l'article L 643-2 prévoyait que « *L'allocation de vieillesse est accordée à partir d'un âge fixé par décret en Conseil d'Etat. [...] Pour des activités professionnelles déterminées et sur demande des organisations professionnelles intéressées, des décrets peuvent subordonner l'attribution de l'allocation à la cessation de l'activité.* ». L'âge de départ était fixé à 65 ans, avec un départ possible dès 60 ans et application de coefficients d'anticipation et sous réserve d'avoir cessé l'activité professionnelle libérale. Par ailleurs, sept sections professionnelles avaient subordonné la liquidation de l'allocation à la cessation de l'activité : notaires, officiers ministériels, médecins, pharmaciens, sages-femmes, vétérinaires et agents d'assurances.

[78] A partir de 2004, et simultanément avec l'unification du régime de base, le principe général posé est que le versement de la pension est subordonné à la cessation de l'activité libérale. Mais la loi du 21 août 2003 a ouvert, comme pour les salariés, la possibilité de cumuler la pension de retraite avec des revenus tirés de l'activité libérale (cf. 2ème alinéa ci-dessus de l'article L 643-6), sous la condition que ces revenus n'excèdent pas un seuil déterminé par décret. Selon l'article D 643-10 du code de la sécurité sociale, les revenus nets doivent être inférieurs annuellement au plafond annuel de la sécurité sociale, soit 36 372 € en 2012. La direction de la sécurité sociale a précisé par une lettre du 12 juillet 2004 adressée au directeur de la CNAVPL que, dans l'hypothèse d'une poursuite d'activité, la pension pouvait être servie sans cessation préalable de l'activité libérale.

[79] Pour les médecins, la définition du plafond de revenus comporte deux spécificités :

- les revenus tirés de la participation à la permanence des soins ne sont pas pris en compte dans les revenus nets ;
- le plafond de revenus est porté à 130 % du plafond annuel de la sécurité sociale (47 284 € en 2012) pour les médecins dont l'entrée en jouissance de leur pension de base est postérieure à leur 65ème anniversaire.

[80] Enfin, depuis 2009, l'article 88 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 du 17 décembre 2008 a ouvert la possibilité de cumuler intégralement une activité libérale avec la pension de base. Cette possibilité est ouverte sous deux conditions :

- avoir liquidé toutes les pensions de retraite de base et complémentaire légalement obligatoires ;
- avoir atteint l'âge du taux plein, ou avoir au minimum l'âge légal de départ en retraite et une durée d'assurance permettant d'obtenir le taux plein.

[81] Si l'une ou l'autre de ces conditions n'est pas remplie, le professionnel libéral retraité peut cependant accéder aux possibilités de cumul plafonné ouvertes en 2004.

2.2. Le nombre de retraités-actifs dans le régime de base des professions libérales

Tableau 32 : Le nombre des retraités-actifs dans le régime de base

	2004	2008	2009	2010	2011
Professions libérales	4 675	7 088	8 262	10 998	14 980

Source : CNAVPL pour la mission

[82] Les retraités actifs parmi les professions libérales sont, de façon logique compte tenu de la taille des régimes, moins nombreux que les retraités-actifs salariés mais le taux de recours au cumul emploi retraite y est plus important que dans le régime général et fortement croissant. La progression du nombre des retraités-actifs dans les professions libérales ne se ralentit pas sur les années récentes, contrairement au régime général, et est élevé, avec plus d'un doublement des effectifs en trois ans, entre 2008 et 2011

[83] La part des retraités-actifs parmi les affiliés du régime de base est très variable selon les sections professionnelles : de 0 % pour les notaires à 7 % pour les experts-comptables. Les retraités-actifs sont le plus souvent âgés de 65 ans et plus. Pour cette tranche d'âge, la proportion de retraités-actifs peut être très élevée : elle est ainsi de 73 % pour les assurés experts-comptables et de 62 % pour les médecins.

Tableau 33 : Part des retraités-actifs dans l'ensemble des affiliés au régime de base, par sections professionnelles, au 30 juin 2011

	Total	CRN	CAVOM	CARMF	CARCDSF	CAVP	CARPIMKO	CARPV	CAVAMAC	CAVEC	CIPAV
Affiliés au régime de base en exercice	626 709	8 306	4 631	125 477	39 888	32 292	159 077	9 984	12 379	18 746	215 929
moins	598										
de 65 ans	567	7 834	4 358	118 161	38 289	31 185	156 471	9 841	12 096	17 524	202 808
dont 65 ans et plus	28 142	472	273	7 316	1 599	1 107	2 606	143	283	1 222	13 121
Allocataires cotisants (retraités-actifs intra régime)	2,4%	0,0%	1,4%	4,1%	1,6%	0,7%	1,2%	0,9%	0,4%	7,0%	2,6%
dont moins de 65 ans	0,5%	0,0%	0,2%	0,5%	0,0%	0,1%	0,3%	0,2%	0,2%	2,4%	0,8%
dont 65 ans et plus	42,0%	0,0%	20,5%	62,3%	39,5%	19,1%	54,8%	46,9%	11,0%	73,4%	30,0%

Source : données CNAVPL

[84] Pour les seuls retraités âgés de 60 à 80 ans, le tableau ci-dessous présente l'évolution historique du nombre des retraités-actifs ainsi que la part qu'ils représentent parmi l'ensemble des retraités du même âge.

Tableau 34 : Nombre des retraités actifs de 60 à 80 ans parmi les professions libérales et part de ces retraités actifs dans l'ensemble des retraités du même âge au 31 décembre

	2002		2004		2008		2011	
	Nb retraités-actifs	En % retraités						
TOTAL	1 603	1,5 %	1 574	1,4 %	6 701	4,9 %	14 452	8,7 %
Dont CARCD	522	6,0 %	575	6,37 %	394	4,4 %	632	5,6 %
Dont CARPIMKO	412	2,9 %	448	1,7 %	959	4,0 %	1 848	5,6 %
Dont CAVEC	590	14,8 %	551	13,9 %	760	16,8 %	1 220	21,7 %
Dont CARMF	0	-	0	-	1 466	5,8 %	4 964	15,5 %
Dont CIPAV	0	-	0	-	3 029	8,2 %	5 368	11,8 %

Source : données CNAVPL transmises à la mission à sa demande, 2012

3. LES REGLES ET LES STATISTIQUES DU CUMUL ACTIVITE RETRAITE DANS QUELQUES REGIMES COMPLEMENTAIRES

3.1. La CARMF (médecins)

3.1.1. Présentation du régime complémentaire

[85] En 2011, le régime complémentaire des médecins libéraux comptait 121 872 cotisants et 41 613 pensionnés de droit propre. En incluant le régime des prestations supplémentaires vieillesse des médecins libéraux conventionnés, les pensions complémentaires représentaient plus de 80 % de l'ensemble des pensions de droit propre versées en 2010.

[86] L'âge normal de liquidation du régime complémentaire est de 65 ans. Avant cet âge, la liquidation est possible à partir de l'âge prévu à l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale, mais avec un coefficient de minoration de 5 % par année d'anticipation. Dans le régime de base, une liquidation au taux plein est possible à partir de 62 ans sans décote si la condition de durée d'assurance est remplie.

3.1.2. Les textes en vigueur en matière de cumul emploi retraite

[87] Les règles en matière de cumul emploi retraite dans les régimes complémentaires suivent celles du régime de base. Il existe donc, sous les mêmes conditions, un cumul emploi retraite intégral et, à défaut, un cumul plafonné.

[88] Pour mémoire, la définition du plafond de revenus pour le régime de base, qui s'applique au régime complémentaire comporte deux spécificités :

- les revenus tirés de la participation à la permanence des soins ne sont pas pris en compte dans les revenus nets ;
- le plafond de revenus est porté à 130 % du plafond annuel de la sécurité sociale (47 284 € en 2012) pour les médecins dont l'entrée en jouissance de leur pension de base est postérieure à leur 65^{ème} anniversaire.

- [89] En matière de cotisations, les cotisations retraite sont dues dans les régimes complémentaires et ne génèrent pas de nouveaux droits. Mais les médecins ont cependant la possibilité de demander de calculer les cotisations des régimes complémentaires sur la base du revenu estimé de l'année en cas de cumul emploi retraite (comme dans le régime de base pour l'ensemble des professions libérales). Un taux de cotisation spécifique de 3 % est fixé pour les médecins en cumul emploi retraite dans le régime des allocations supplémentaires vieillesse. Par ailleurs, les cotisations invalidité-décès ne sont plus dues par les retraités-actifs.
- [90] Enfin, certains médecins sont dispensés d'affiliation au régime complémentaire bien qu'en cumul emploi retraite. En application de décisions du Conseil d'Administration de la CARMF, les médecins remplaçants non assujettis à la taxe professionnelle (devenue contribution économique territoriale à partir de 2010), dont les revenus non salariés sont inférieurs à un seuil fixé en 2009 et 2010 à 11 000 € et à partir de 2011 à 11 500 € bénéficient d'une dispense exceptionnelle d'affiliation. Cette mesure a été étendue à compter de 2010 aux médecins régulateurs dans le cadre de la permanence des soins. Ce seuil de revenus est identique au seuil de revenus ouvrant droit à dispense d'affiliation dans le régime des avantages sociaux vieillesse.

3.1.3. Les données en matière de cumul au sein de la CARMF

3.1.3.1. Un nombre de retraités-actifs en forte hausse depuis 2009

- [91] Au 1^{er} janvier 2012, 5 945 médecins sont retraités-actifs à la CARMF. En y ajoutant 282 médecins retraités-actifs mais dispensés d'affiliation à la CARMF au 31 décembre 2011⁵⁴ (cf. *supra*), le nombre total de retraités actifs parmi les médecins libéraux est de 6 227, soit 15 % des pensionnés de droit direct du régime complémentaire.
- [92] Depuis 2004, dans le cadre du cumul plafonné, le nombre de nouveaux retraités-actifs chaque année était de quelques centaines. A compter de la possibilité de cumuler intégralement en 2009, on observe que les nouveaux effectifs de retraités-actifs sont compris entre 1 100 et 1 500.

Tableau 35 : Evolution du nombre de retraités-actifs affiliés à la CARMF depuis 2004

(au 1 ^{er} janvier)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre de retraités-actifs	0	222	526	862	1 277	1 814	2 939	4 457	5 945
Nombre de nouveaux retraités-actifs		222	304	336	415	537	1 125	1 518	1 488

Source : CARMF

- [93] Le taux de recours au cumul emploi retraite des nouveaux retraités marque de même un saut à compter de 2009 et dépasse désormais 50 %.

⁵⁴ Les médecins dispensés d'affiliation étaient au nombre de 214 au 31 décembre 2009 et 251 au 31 décembre 2010.

Tableau 36 : Taux de recours au cumul des nouveaux retraités

Date de radiation pour retraite	de pour	entre le 01/07/2006 et le 30/06/2007	entre le 01/07/2007 et le 30/06/2008	entre le 01/07/2008 et le 30/06/2009	entre le 01/07/2009 et le 30/06/2010	entre le 01/07/2010 et le 30/06/2011
Nombre de départs retraite	en	2 284	2 730	3 008	3 541	3 322
Taux de recours cumul	au	19 %	23 %	18 %	60 %	57 %

Source : CARMF

- [94] Parmi les 5 945 retraités-actifs affiliés à la CARMF au 1^{er} janvier 2012, 83 % sont en cumul intégral. Les retraités-actifs sont peu nombreux dans les tranches d'âge élevées : 79 % des retraités-actifs sont âgés de 60 à 70 ans. De même, les retraités-actifs sont à 90 % âgés de 65 ans et plus du fait du faible nombre de retraités de moins de 65 ans.
- [95] Par genre, la proportion de 17 % de femmes retraitées-actives est identique à celle de la population retraitée.
- [96] Les médecins spécialistes sont plus nombreux que les médecins généralistes à recourir au cumul : ils sont 58 % des 5 945 retraités-actifs. Hors la médecine générale, la première spécialité concernée est la psychiatrie (709 médecins retraités-actifs).

3.1.3.2. Des âges plus tardifs de départ en retraite

- [97] Pour une même génération de retraités, les retraités-actifs ont un âge de départ en retraite plus élevé que l'ensemble des retraités.

Tableau 37 : Age moyen de départ en retraite par date de liquidation

Date de radiation pour retraite	Ensemble des retraités		Retraités-actifs	
	Nombre de départs en retraite	Age moyen	Nombre de départs en retraite	Age moyen
entre le 01/07/2006 et le 30/06/2007	2 284	65,73	435	68,09
entre le 01/07/2007 et le 30/06/2008	2 730	65,54	629	67,50
entre le 01/07/2008 et le 30/06/2009	3 008	65,69	545	66,92
entre le 01/07/2009 et le 30/06/2010	3 541	65,64	2 110	67,52
entre le 01/07/2010 et le 30/06/2011	3 322	65,39	1 900	66,51

Source : CARMF

- [98] A l'exception de l'année 2009-2010, sans doute en raison de la nouvelle possibilité de cumuler intégralement ouverte également à des médecins déjà retraités, l'âge moyen de départ en retraite des retraités-actifs baisse, et l'écart avec l'âge moyen de l'ensemble des retraités se réduit.
- [99] En s'intéressant à la seule liquidation de la retraite de base, on constate que les médecins retraités-actifs attendent plus souvent l'âge de 65 ans, la réglementation imposant d'avoir liquidé l'ensemble des pensions pour bénéficier du cumul intégral.

Tableau 38 : Age moyen à la liquidation de la retraite de base des retraités-actifs et inactifs

	Retraite de base liquidée en 2009	Retraite de base liquidée en 2010	Retraite de base liquidée en 2011
Retraités sans cumul	63,93	63,49	63,63
Retraités-actifs	66,39	65,44	65,26

Source : CARMF

3.1.3.3. Les retraités-actifs ont des pensions plus élevées que l'ensemble des retraités

[100] Les retraités-actifs ont des niveaux de pensions plus élevés que l'ensemble des retraités, de 19 % en moyenne. Les retraités-actifs sont surreprésentés dans la tranches de pension la plus haute (cf. tableau suivant).

Tableau 39 : Répartition des médecins retraités par tranche de pensions (vu à fin 2011)

Tranches de pension (régimes de base et complémentaires)	Nombre de médecins retraités	Part des médecins retraités-actifs
moins de 20 000 €	7 713	5,5 %
de 20 à 25 000 €	3 245	8,9 %
de 25 à 30 000 €	4 905	10,5 %
de 30 à 40 000 €	17 421	11,0 %
plus de 40 000 €	10 750	25,3 %
pensions moyennes	31 295,48 €	37 156,90 €

Source : CARMF (base 4^{ème} trimestre 2011)

[101] Dans 76 % des cas, le médecin retraité ayant une activité libérale perçoit une retraite supérieure à la moyenne des médecins retraités.

3.1.4. Les revenus des retraités-actifs en 2008 et 2009

[102] Les revenus tirés de l'activité libérale par le retraité étaient en moyenne de 55 700 € en 2010. Ces revenus d'activité sont d'autant plus élevés que la pension est élevée. Pour les médecins pensionnés en 2010 et ayant déclaré un revenu non salarié en 2010, la répartition par tranches de pension est la suivante :

Tableau 40 : Revenus des retraités-actifs par tranches de pensions en 2010 (en euros)

Niveau des pensions	Effectifs	Pension moyenne 2010	Revenu non salarié moyen 2010
moins de 20 000 €	321	12 977,94	22 220
de 20 à 25 000 €	212	22 650,41	30 957
de 25 à 30 000 €	401	27 623,31	30 595
de 30 à 40 000 €	1 451	35 643,16	41 989
plus de 40 000 €	1 895	45 192,04	79 942
Total	4 280	36 776,15	55 696

Source : CARMF, base d'allocation 4^{ème} trimestre 2010, revenus libéraux 2010 vus au 15 mars 2012

[103] Pour les médecins retraités toujours en activité au premier trimestre 2012, la durée moyenne des cumuls est pour l'instant proche de 2,5 ans.

3.2. La CIPAV, des professions libérales très variées

[104] La CIPAV est la section professionnelle de la CNAVPL la plus importante pour le nombre de cotisants (environ 41 % des cotisants de la CNAVPL sont affiliés à la CIPAV, une fois pris en compte les auto-entrepreneurs)⁵⁵.

[105] Les professions libérales qui relèvent de la CIPAV pour leur retraite complémentaire sont très variées et représentent toutes celles qui ne sont pas rattachées à d'autres sections professionnelles. On y trouve, par exemple, les architectes, les géomètres, des professions de santé (ostéopathes, psychothérapeutes...), les interprètes, les moniteurs de ski, les vigiles, les esthéticiennes... Les indépendants ayant des activités de conseil ou de consultant y sont majoritaires.

[106] La CIPAV comptait 79 000 cotisants en 2000 et ceux-ci sont au nombre de 297 000 à la fin 2010, en prenant en compte les 85 000 cotisants ayant opté pour le statut d'auto-entrepreneur⁵⁶. Cette progression continue s'explique par plusieurs raisons :

- intégration successive de plusieurs caisses ou groupe professionnel : caisse de retraite de l'enseignement, des arts appliqués, du sport et du tourisme en 2004, moniteurs de ski en 2007, ostéopathes en 2010 ;
- démographie dynamique de plusieurs professions rattachées à la CIPAV (professions du conseil, qui représentent près de 40 % des cotisants professions libérales et 50 % des auto-entrepreneurs, professionnels du « bien-être », qui représentent également près de 40 % des cotisants professions libérales) ;
- création du statut d'auto-entrepreneur en 2008.

[107] Les prestataires du régime sont au nombre de 67 100 en 2010, dont 55 900 pour les droits propres et 11 200 pour les droits dérivés.

3.2.1. Les règles juridiques applicables au cumul emploi-retraite

[108] Les règles générales de la retraite complémentaire (âges minima, décote, surcote) de la CIPAV sont alignées sur celles du régime de base de la CNAVPL.

[109] A la différence des autres régimes complémentaires de professions libérales, il n'est pas nécessaire d'attendre 65 ans pour liquider sa retraite complémentaire à taux plein. Les conditions d'ouverture du droit à la retraite complémentaire à taux plein sont les suivantes⁵⁷ :

- avant 60 ans pour les salariés ayant commencé leurs carrière avant 18 ans et bénéficiant de la retraite de base,
- à partir de 60 ans si la retraite de base est liquidée à taux plein, antérieurement ou simultanément,
- à partir de 60 ans pour les salariés inaptes au travail
- à partir de 65 ans dans les autres cas.

[110] A la différence du régime de base, le cumul emploi retraite intégral a toujours été possible dans le régime complémentaire CIPAV car la retraite complémentaire n'est plus subordonnée à la cessation de l'activité depuis 2007 (abandon de la condition de cessation d'activité pour la liquidation des droits). Par voie de conséquence, le cumul emploi retraite plafonné n'a jamais existé.

⁵⁵ Rapport du directeur sur le fonctionnement administratif et financier de la CIPAV, 2010

⁵⁶ Même source que la note précédente. C'est un chiffre différent de celui de la CNAVPL car il prend en compte les auto-entrepreneurs.

⁵⁷ Source : guide de liquidation à l'attention des professionnels libéraux qui souhaitent prendre leur retraite

- [111] Pour les cotisations des retraités-actifs, il y a obligation de cotiser au même niveau que les actifs qui ne sont pas pensionnés : il y a six classes de cotisations, qui sont fonction du revenu professionnel. Pour les retraités-cotisants, comme dans le régime général, les cotisations ne sont pas productrices de droits.
- [112] La cotisation des retraités-actifs dans le cadre du régime complémentaire de la CIPAV est élevée car elle se calcule sur les revenus de l'année n-2, soit sur la base de revenus d'activité antérieurs le plus souvent plus élevés que les revenus tirés de l'activité exercée après la retraite et il n'y a pas de régularisation a posteriori. La tranche maximale de cotisation représente en 2012 11 560 € de cotisations annuelles. Le calcul sur le revenu estimé de l'année n'est donc fait dans le régime de base.
- [113] C'est un obstacle important au développement du cumul emploi-retraite à la CIPAV dans la mesure où, d'après les estimations du directeur, 80 % des cumuls s'effectuent sur des revenus d'activité nettement plus faibles que ceux qui précédaient la retraite. Une des figures « types » du cumul est celle de l'architecte qui continue à faire des expertises après sa retraite, lui apportant des revenus bien inférieurs à ceux qu'il avait avant sa retraite.
- [114] Une exception doit être signalée : si une personne a exercé 30 ans d'activité affiliée à la CIPAV et que ses droits ont été liquidés après 65 ans, la cotisation dans le régime complémentaire est plafonnée à la classe 3, qui est la classe intermédiaire (soit 3 468 € de cotisations annuelles en 2012). La condition d'affiliation pendant 30 ans conduit à ce que ces cas soient cependant rares, sauf pour les professionnels du bâti tels que les architectes, mentionnés plus haut.

3.2.2. Les données statistiques sur le cumul emploi-retraite

- [115] Le cumul emploi-retraite est en forte progression au sein de la CIPAV.

Tableau 41 : Nombre de retraités-actifs à la CIPAV (régime de base) vu au 30 juin

	2009	2010	2011
Total	3 626	3 810	5 634
<i>Dont moins de 65 ans</i>	<i>818</i>	<i>1 090</i>	<i>1 693</i>
<i>Dont plus de 65 ans</i>	<i>2 808</i>	<i>2 720</i>	<i>3 941</i>

Source : Recueils statistiques CNAVPL, hors auto-entrepreneurs

- [116] Les femmes représentent 20 % des retraités-actifs, soit une proportion voisine de celle des femmes parmi les retraités non actifs (21 %).
- [117] Les retraités-actifs sont à plus du tiers âgés de 65 à 69 ans, l'âge de 65 ans étant celui où le nombre de retraités-actifs est le plus important. Ils sont à plus des deux tiers âgés de 65 ans et plus.

Tableau 42 : Cotisants ayant plus de 60 ans en situation de cumul emploi-retraite en 2010

Tranche d'âge	Retraité RB uniquement	Retraité RC uniquement	Retraité RB et RC	TOTAL	% du total par tranches d'âge
60 à 64 ans	30		1 268	1 298	28 %
65 à 69 ans	55	78	1 605	1 738	36 %
70 à 74 ans	296	24	628	948	20 %
75 à 79 ans	178	5	334	517	11 %
80 ans et plus	59	4	193	256	5 %
TOTAL	618	111	4 028	4 757	100 %

Source : Rapport du directeur sur la fonction administratif et financier, 2010, CIPAV

- [118] L'âge moyen à la liquidation est de 65 ans pour les retraités-actifs et de 64 ans pour les non retraités-actifs.
- [119] Le revenu d'activité en 2009 des retraités-actifs de 2011 est de 27 872 €
- [120] La répartition par profession exercée montre que les retraités-actifs sont majoritairement présents dans des professions « du bien-être », qui en représentent 47 % (psychothérapeutes, professions de santé non réglementées comme les ostéopathes, mais aussi esthéticiennes, coiffeurs...), les architectes en représentant 19 %. En revanche, les activités de conseil ne concernent que 16 % des retraités-actifs à la CIPAV alors qu'elles sont majoritaires parmi les actifs qui ne sont pas retraités.
- [121] Pour les auto-entrepreneurs retraités-actifs à la CIPAV, le caractère récent du dispositif et l'existence de systèmes d'information spécifiques ne permet pas d'avoir des données aussi précises.
- [122] La difficulté réside également dans le traitement statistique des auto-entrepreneurs n'ayant pas déclaré de chiffre d'affaires ou ayant déclaré un chiffre d'affaires inférieur à 10 000 € qui sont exclus du suivi statistique (au total, près de 100 000 auto-entrepreneurs relevant de la CIPAV sont dans ce cas en 2010).

3.3. La Caisse d'assurance vieillesse des experts-comptables et des commissaires aux comptes (CAVEC)

- [123] A l'origine caisse des experts-comptables et des comptables libéraux agréés, la CAVEC s'est vue rattachée les commissaires aux comptes en 1971, d'où sa dénomination « caisse d'assurance vieillesse des experts-comptables et des commissaires aux comptes ». Depuis 2007, les cadres de centre de gestion agréés peuvent, dans certains cas, être inscrits à l'Ordre et donc à la CAVEC. La CAVEC est gérée comme la CIPAV au sein du groupe Berri et assure la gestion du régime de retraite de base CNAVPL et du régime complémentaire spécifique aux experts-comptable et aux commissaires aux comptes.
- [124] Les effectifs de cotisants de la CAVEC sont stables depuis une quinzaine d'années et comptent environ 18 600 personnes en 2010. Au 31 décembre de la même année, le régime complémentaire de la CAVEC verse des pensions à 8 800 prestataires, dont 2 600 environ sont titulaires de droits de réversion, soit un peu moins d'un tiers⁵⁸.
- [125] Les cotisations encaissées en 2010 étaient de 98,2 M€ pour 113,4 M€ de cotisations exigibles. Les prestations versées étaient la même année de 97 M€

3.3.1. Les règles juridiques applicables à la CAVEC

- [126] La CAVEC a été créée par le décret du 19 juillet 1949, modifié par un décret du 21 mai 1953, puis par le décret n° 2008-85 du 24 janvier 2008. Il s'agit, comme les autres régimes complémentaires des professions libérales, d'un régime en points.
- [127] La liquidation s'effectue :
- à taux plein à 65 ans, avec surcote de 1,25 % par trimestre de prorogation dans la limite de 25 %,
 - entre 60 et 65 ans avec un abattement définitif de 1,25 % par trimestre manquant,
 - à 60 ans lorsque la retraite de base CNAVPL est liquidée au titre de l'inaptitude.
- [128] Le cumul emploi retraite a toujours été possible au sein du régime complémentaire de la CAVEC, régime complémentaire qui représente l'essentiel de la pension versée aux experts-comptables et dont les règles constituent donc un élément plus déterminant pour le comportement des assurés que celles relatives au régime de base.

⁵⁸ Rapport du directeur sur le fonctionnement administratif et financier en 2010, CAVEC

- [129] Le cumul emploi retraite intégral existe donc depuis toujours dans le régime complémentaire CAVEC et le cumul emploi retraite plafonné n'a jamais existé.
- [130] Pour les cotisations, comme dans les autres régimes complémentaires des professions libérales, il y a obligation de cotiser au même niveau que les actifs qui ne sont pas pensionnés. Il y avait 6 classes de cotisations, fonction du revenu professionnel, revues à 8 classes, avec la création de deux tranches supplémentaires pour les revenus les plus élevés par le décret n° 2008-85 du 24 janvier 2008. Pour les retraités-cotisants, comme dans les autres régimes complémentaires des professions libérales, ces cotisations ne sont pas productrices de droits.

3.3.2. Les données statistiques sur le cumul emploi-retraite

- [131] Le cumul emploi-retraite est en forte progression au sein de la CAVEC.

Tableau 43 : Nombre de retraités-actifs à la CAVEC (régime de base) vu au 30 juin

	2009	2010	2011
Total	988	1 120	1 310
<i>Dont moins de 65 ans</i>	<i>269</i>	<i>369</i>	<i>413</i>
<i>Dont plus de 65 ans</i>	<i>719</i>	<i>751</i>	<i>897</i>

Source : Recueils statistiques CNAVPL

- [132] Les raisons de cette progression invoquées par les experts-comptables eux-mêmes ne tiennent pas tant à la législation sociale relative au cumul emploi retraite, qui n'a pas évolué pour ce qui concerne le régime complémentaire des experts-comptables, qu'aux règles fiscales, notamment relatives à la transmission du patrimoine professionnel.
- [133] Les femmes ne représentent que 6 % des retraités-actifs au 31 décembre 2011, tandis que 10 % de l'ensemble des retraités de la CAVEC sont des femmes.
- [134] L'âge moyen de la liquidation est de 65 ans pour les retraités-actifs et de 64 ans pour les non actifs.
- [135] Le revenu d'activité moyen 2009 des retraités-actifs en 2011 est de 46 086 €, soit un revenu d'activité moyen moins important que celui des actifs non retraités le revenu moyen des actifs est de 71 560 €.

3.3.3. L'impact financier sur le régime et la question des cotisations à la CAVEC

- [136] Comme à la CIPAV, la cotisation des retraités-actifs dans le cadre du régime complémentaire de la CAVEC est élevée car elle se calcule sur les revenus de l'année n-2, soit sur la base de revenus d'activité antérieurs le plus souvent plus élevés que les revenus tirés de l'activité exercée après la retraite et il n'y a pas de régularisation a posteriori. La tranche maximale de cotisation représente 17 145 € de cotisations annuelles en 2012.
- [137] Les élus de la CAVEC sont plus préoccupés par le versement « à fonds perdus » des cotisations que par l'impact sur l'équilibre financier du régime de la CAVEC du développement du cumul emploi retraite. A la CAVEC, ce sujet des cotisations non productrices de droits est d'autant plus sensible que celles-ci s'élèvent à 3 M€ sur un total de 100 M€, soit une somme relative non négligeable.

4. LE REGIME DES AVOCATS (LA CNBF)

4.1. Présentation du régime et chiffres clés

- [138] En 1948 ont été créés à la fois la caisse nationale des barreaux français (CNBF) et la caisse centrale des barreaux français (CCBF) érigée en une section professionnelle de la CNAVPL. En pratique, la CCBF gérait le régime de base et la CNBF le régime complémentaire. Un décret du 22 décembre 1954 a dissout la CCBF section professionnelle de la CNAVPL, et confié à la CNBF la totalité des régimes de retraite des avocats (base et complémentaire), rompant ainsi tout lien juridique avec la CNAVPL.
- [139] La loi du 31 décembre 1990 réformant certaines professions judiciaires et juridiques a par ailleurs conduit à ce que :
- les professions d'avocats et de conseils juridiques ont été fusionnées, et les conseils juridiques transférés de la CIPAV à la CNBF ;
 - le « salariat interne » des avocats a été autorisé (exercice de la profession en étant lié à un confrère par un contrat de travail), et cette catégorie d'avocats salariés est rattachée à la CNBF ; toutefois, les avocats salariés qui exerçaient avant la réforme la profession de conseil juridique en tant que salariés continuent à relever du régime général.
- [140] Le régime des avocats est inscrit au livre VII du code de la sécurité sociale.
- [141] Selon l'article L. 723-1 du code de la sécurité sociale, « *sont affiliés de plein droit à une caisse privée, dite caisse nationale des barreaux français, dotée de la personnalité civile, les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation et tous les avocats et avocats stagiaires en activité dans les barreaux de la métropole et des départements mentionnés à l'article L. 751-1.*
- Sont également affiliés le conjoint associé et le conjoint collaborateur mentionnés à l'article L. 121-4 du code de commerce ».*
- [142] Le régime de retraite des avocats comprend 53 000 cotisants, dont 3 300 avocats salariés. Les pensionnés de droit direct sont au nombre de 7300, et les bénéficiaires tous droits confondus sont 11 350. Le régime présente donc un ratio démographique très favorable, de 7,3 actifs pour un retraité de droit direct à fin 2010⁵⁹.
- [143] L'âge de liquidation, historiquement élevé (68,4 ans en 2003) a baissé suite à la loi du 21 août 2003 qui a abaissé l'âge d'ouverture des droits à 60 ans et retenu la règle du cumul des durées d'assurance tous régimes confondus. En 2010, 14 % des avocats ont liquidé leurs droits dès 60 ans et l'âge moyen lors de la liquidation est de 65,4 ans. 86 % des pensions liquidées par la CNBF font apparaître un ou plusieurs trimestres acquis dans un autre régime.
- [144] Plus généralement, la loi du 21 août 2003 a entamé un processus d'alignement des règles de liquidation (âge, durée d'assurance) sur celles du régime général. Dans le régime de base, les conditions d'âge et de durée d'assurance appréciées tous régimes confondus sont désormais alignées sur le droit commun, par référence à l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale. Les cotisations comprennent une part forfaitaire et une part proportionnelle au revenu net annuel.
- [145] Dans le régime complémentaire obligatoire, les cotisations sont proportionnelles au revenu professionnel net, avec deux taux distincts chacun applicable sur une tranche de revenus. Les avocats dont les revenus se situent dans la deuxième tranche de revenus nets soumis à cotisations⁶⁰ peuvent opter, de façon irrévocable, pour des cotisations supplémentaires avec trois taux d'appel au choix : 2,67 %, 6,56 % ou 9,43 %. Les droits sont attribués sous forme de points, et la valeur du point est fixée par l'assemblée générale de la CNBF.

⁵⁹ Source : CNBF, *rapport d'activité 2010*.

⁶⁰ En 2012, cette tranche va de 39 861 € à 159 440 €

- [146] Les conditions d'âge et de durée d'assurance pour la liquidation de la pension complémentaire suivent celles de la retraite de base. La décote dans le régime de base s'applique dans les mêmes conditions à la pension complémentaire. Par contre, la surcote dans le régime de base n'a pas été étendue à la retraite complémentaire.
- [147] La population du régime est jeune et se féminise. Au 31 décembre 2011, les femmes représentent 54 % des cotisants et 65 % de la classe d'âge des 25-35 ans. Mais, à l'exception du début de carrière, elles ont des revenus moins élevés que les hommes, à âge égal : en 2009, le revenu moyen des avocates de 40 ans était d'environ 60 000 €, celui des hommes avocats du même âge d'environ 120 000 €.

4.2. Les textes en vigueur en matière de cumul emploi retraite : un rapprochement récent du droit commun

- [148] L'article 88 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a instauré le cumul emploi retraite intégral dans le régime des avocats sous les mêmes conditions que dans les autres régimes.
- [149] Selon l'article L. 723-11-1 du code de la sécurité sociale, « *L'attribution de la pension de retraite est subordonnée à la cessation de l'activité d'avocat.*
- Par dérogation au précédent alinéa, et sous réserve que l'assuré ait liquidé ses pensions de vieillesse personnelles auprès de la totalité des régimes légaux ou rendus légalement obligatoires, de base et complémentaires, français et étrangers, ainsi que des régimes des organisations internationales dont il a relevé, une pension de vieillesse peut être entièrement cumulée avec une activité professionnelle :*
- a) A partir de l'âge prévu au 1° de l'article L 351-8 ;*
- b) A partir de l'âge prévu au premier alinéa de l'article L 351-1 lorsque l'assuré justifie d'une durée d'assurance et de périodes reconnues équivalentes mentionnée au deuxième alinéa du même article au moins égale à la limite mentionnée au même alinéa. »*
- [150] Le règlement du régime complémentaire a été aligné sur le régime de base. Selon l'article 11 de ce règlement, « *La liquidation de la retraite complémentaire est subordonnée à la justification de la cessation de l'activité professionnelle d'avocat et à la justification du paiement de l'intégralité des cotisations. Toutefois, les avocats qui justifient remplir les conditions des alinéas 2, 3 et 4 de l'article L. 723-11-1 du code de la sécurité sociale peuvent bénéficier de la retraite complémentaire sans avoir à cesser leur activité.* »
- [151] En cas de cumul emploi retraite intégral, le versement des cotisations retraite dues sur le revenu d'activité dans le régime de base « *ne peut entraîner la révision de la pension déjà liquidée ni permettre l'acquisition de nouveaux droits* » (article R. 723-45-2 du code de la sécurité sociale). Il en va de même pour la retraite complémentaire (article 9 du règlement du régime complémentaire : « *les cotisations versées au titre des périodes d'activité postérieures à la liquidation des droits ne peuvent entraîner la révision de celle-ci et n'ouvrent aucun droit supplémentaire* »).
- [152] Antérieurement à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, seule existait une possibilité de liquider les retraites de base et complémentaire sans cessation d'activité pour les avocats justifiant de 60 années d'activité professionnelle. Cette possibilité subsiste aujourd'hui dans le seul régime complémentaire mais concerne un nombre très restreint d'avocats, moins de 20 bénéficiaires.
- [153] La loi du 21 août 2003 ne l'ayant pas prévu pour les avocats, il n'existe pas de possibilité de cumul emploi retraite plafonné pour les avocats lorsque les conditions du cumul intégral ne sont pas remplies.

4.3. Les données en matière de cumul au sein de la CNBF

4.3.1. Environ 500 nouveaux retraités-actifs chaque année

[154] Depuis 2009, environ 500 avocats ont chaque année liquidé leurs pensions sans cessation d'activité. A fin 2011, les retraités-actifs sont au nombre de 1 585, dont 77 % sont des hommes.

Tableau 44 : Nombre de retraités-actifs à fin 2011, par année de liquidation

Année de liquidation	Nombre de retraités-actifs	Dont hommes	Dont femmes
2009	522	421	101
2010	598	454	144
2011	465	341	124
Total	1 585	1 216	369

Source : CNBF

[155] A fin 2011, ces retraités-actifs représentent 18,7 % de l'ensemble des pensionnés de droit direct. La proportion est plus importante parmi les hommes retraités (20,1 %) que les femmes (15,3 %).

[156] Parmi les cotisants, d'autres pourraient accéder au cumul emploi retraite. Au 31 décembre 2011, 1 247 avocats non retraités remplissent les conditions d'âge minimum et de nombre de trimestres suffisants tous régimes pour pouvoir demander la liquidation de leurs pensions sans cessation de leur activité.

4.3.2. Des âges tardifs de départ en retraite

[157] Pour les femmes comme pour les hommes, les retraités-actifs liquident plus tardivement leurs droits que les retraités inactifs, mais l'écart tend à se réduire.

Tableau 45 : Age moyen à la liquidation des droits des retraités-actifs et des retraités inactifs

	Retraités inactifs hommes	Retraités-actifs hommes	Retraités inactifs femmes	Retraités-actifs femmes
2008	65,14	-	63,70	-
2009	64,73	67,57	63,27	67,50
2010	63,94	65,03	62,77	65,36
2011	63,79	64,91	63,34	64,21

Source : CNBF

4.3.3. Une population présentant des niveaux élevés de pension

[158] En comparaison avec l'ensemble des retraités de la CNBF, les avocats retraités-actifs ont des niveaux de pension élevés. Les hommes retraités-actifs perçoivent des pensions supérieures de 31 % à celles perçues pour l'ensemble des hommes retraités, et ce pourcentage est de 41 % pour les femmes avocates retraitées-actives.

Tableau 46 : Retraite des avocats retraités-actifs (en euros)

	Montant moyen de la retraite (base et complémentaire) d'un retraité-actif	Montant moyen de la retraite (base et complémentaire) pour l'ensemble des retraités
Hommes	38 106	29 068
Femmes	24 545	17 434

Source : CNBF

[159] Quant aux revenus professionnels des retraités-actifs, ils sont inférieurs de moitié à ceux perçus avant la liquidation des droits.

Tableau 47 : Les revenus professionnels des avocats retraités-actifs (en euros)

	Revenu moyen sur trois ans avant liquidation des droits	Revenu professionnel moyen d'un retraité-actif
Hommes	123 180	61 364
Femmes	57 166	24 877

Source : CNBF

Annexe 12 : Le cumul emploi retraite dans le régime des exploitants et des salariés agricoles

1. CHIFFRES CLES DU REGIME

- [160] La mutualité sociale agricole gère la protection sociale globale de l'ensemble de la profession agricole à travers deux régimes : les non salariés agricoles (L. 722-1 du code rural et de la pêche maritime, CRP) et les salariés agricoles au sens de l'article L. 722-20 du CRP.
- [161] Les 35 caisses de MSA sont toutes à vocation générale. Elles offrent un guichet unique pour les assurés des deux régimes. Cette particularité a permis à la MSA d'effectuer des croisements statistiques entre les fichiers des deux régimes pour mesurer le cumul « inter » régimes.
- [162] Les chiffres clés sont les suivants⁶¹ :
- 672 000 cotisants au 1^{er} janvier 2010 et 2,5 millions de retraités pour les salariés agricoles fin 2010 ;
 - 549 000 cotisants au 1^{er} janvier 2010 et 1,7 millions de retraités pour les exploitants agricoles.
- [163] Les retraites agricoles se composent d'une retraite de base et d'une retraite complémentaire obligatoire. Les caisses chargées de la gestion de ces divers régimes sont distinctes.

Tableau 48 : Les régimes complémentaires dans le secteur agricole

Activité(s) professionnelle(s)	Régime(s) de retraite
Ouvriers et employés de l'agriculture	La couverture vieillesse obligatoire des ouvriers et employés agricoles est assurée par le <u>régime de base des salariés de la Mutualité Sociale Agricole (MSA)</u> et le <u>régime de retraite complémentaire ARRCO</u>
Cadres de l'agriculture	La couverture vieillesse obligatoire des cadres de l'agriculture est assurée par le <u>régime de base des salariés de la Mutualité Sociale Agricole (MSA)</u> et les régimes de retraite complémentaire <u>ARRCO</u> et <u>AGIRC</u> .
Non salariés agricoles	Les exploitants agricoles et chefs d'entreprise relèvent, pour leur retraite de base et leur retraite complémentaire, de la Mutualité Sociale Agricole (<u>MSA</u>).

Source : GIP info retraite

2. LES TEXTES EN VIGUEUR EN MATIERE DE CUMUL

- [164] S'agissant des retraites, il faut distinguer, au sein du régime agricole, les non salariés (les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole, leurs conjoints et les aides familiaux) des salariés.

⁶¹ Les chiffres utiles de la MSA, édition 2011, document en ligne sur le site www.msa.fr

Les chiffres donnés par la DREES dans « Retraites 2010 » p. 25 sont différents et correspondent à une définition homogène à tous les régimes de retraite. Il y avait en 2010, d'après ce document, 1,9 million de retraités de droit direct salariés agricoles et 1,6 millions de retraités de droit direct non salariés agricoles

[165] En matière de cumul, les deux régimes (salariés et exploitants agricoles) ne figurent pas dans le même groupe de régimes. Ainsi, un exploitant agricole mono-pensionné reprenant une activité de salarié agricole est en situation de cumul inter-régime.

2.1. Les salariés agricoles

[166] Les règles applicables aux salariés agricoles sont celles du régime général. Les salariés agricoles sont intégrés, pour le cumul emploi-retraite à un groupe plus large, qui comprend (voir annexe 7 sur le régime général) :

- les salariés agricoles,
- les salariés du régime général,
- les salariés de certains régimes spéciaux : EDF-GDF, SNCF, RATP, Banque de France, Chambre de Commerce et d'Industrie de PARIS (CCIP), Opéra national de Paris, Comédie Française, régime des Mines (CANSSM), port autonome de STRASBOURG, marine marchande, clercs de notaire.

[167] Le salarié agricole peut donc, s'il le souhaite, poursuivre son activité après l'âge de la retraite, dans les mêmes conditions qu'un salarié du régime général : depuis le 1^{er} janvier 2009, un salarié agricole peut cumuler intégralement sa retraite de salarié agricole avec de nouveaux revenus d'activité professionnelle, quelle que soit la date d'effet de sa retraite sous les trois conditions cumulatives suivantes :

- avoir rompu son contrat de travail avec son ancien employeur (ce qui n'interdit pas de reprendre une activité chez lui après sa retraite) ;
- avoir obtenu toutes les retraites de vieillesse personnelles de base et complémentaires, auprès de la totalité des régimes de retraite légalement obligatoires, français, étrangers, et des organisations internationales dont il a relevé (il s'agit des retraites pour lesquelles le salarié remplit toutes les conditions d'attribution) ;
- avoir atteint l'âge légal de départ à la retraite, quand le salarié remplit la condition de durée d'assurance nécessaire pour le taux plein ou, à défaut, avoir atteint l'âge du taux plein.

[168] Si le salarié ne remplit pas ces conditions, les règles de cumul emploi-retraite en vigueur avant le 1^{er} janvier 2009 (cumul plafonné) s'appliquent. Il peut⁶² :

- poursuivre ou reprendre sans condition une activité professionnelle non salariée (artisans, commerçants et industriels, professions libérales, avocats, exploitants agricoles) ou relevant des régimes spéciaux non couverts par l'article L. 161-22 CSS. Les revenus procurés par cette activité ne font pas obstacle au paiement de la retraite du régime salarié agricole ;
- reprendre une activité salariée :
 - chez un employeur différent dès la date d'entrée en jouissance de la retraite,
 - chez le même employeur dans un délai de 6 mois après la date d'entrée en jouissance de sa retraite.

[169] Dans cette situation de cumul plafonné, le paiement de la retraite n'est maintenu que si le total des revenus d'activité et des retraites servies par les régimes de base et complémentaires ne dépasse pas la moyenne des trois derniers mois de salaires perçus avant la retraite (ce revenu moyen ainsi déterminé ne peut être inférieur à 160 % du SMIC mensuel, en vigueur au 1^{er} janvier de l'année au cours de laquelle les règles de cumul sont appliquées). En cas de dépassement, la retraite est suspendue durant la période d'activité correspondant à ce dépassement.

⁶² Pour une pension ayant une date d'effet à partir du 1^{er} janvier 2004

- [170] En cas de poursuite ou de reprise d'une activité salariée, que le cumul soit intégral ou plafonné, qu'il s'exerce chez le même employeur ou chez un employeur différent, le « cumulatif » doit fournir au dernier organisme d'affiliation du régime des salariés :
- les nom(s) et adresse(s) du ou des nouveaux employeurs le cas échéant ;
 - la date de la poursuite ou de la reprise d'activité ;
 - une déclaration sur l'honneur attestant que l'ensemble des pensions de vieillesse auxquelles le salarié peut prétendre à la date de poursuite ou de reprise de l'activité salariée sont attribuées, avec l'indication des régimes de retraite concernés.
- [171] Cette caisse de dernière affiliation est chargée du contrôle. En cas d'affiliation simultanée à plusieurs régimes, l'organisme qui a la plus longue durée d'assurance est compétent. La caisse compétente doit donc connaître les revenus procurés par la reprise de l'activité (bulletins de salaire) ainsi que le montant des retraites de base et complémentaires de tous les régimes salariés en cause.
- [172] La MSA, lorsqu'elle n'est pas régime de dernière affiliation, transmet la déclaration de reprise d'activité de l'assuré à l'organisme compétent pour que ce dernier puisse procéder à une étude de cumul.
- [173] La MSA, lorsqu'elle est régime de dernière affiliation, informe les organismes qui servent une pension d'un régime de base ou complémentaire relevant du groupe des salariés qu'une étude de cumul est en cours.
- [174] La décision prise par la caisse compétente en matière de cumul emploi retraite s'impose aux autres régimes du même groupe.
- [175] L'ensemble de ces échanges se font sous format papier, que ce soit dans le sens autres régimes/MSA ou MSA/autres régimes.

2.2. Les exploitants agricoles

2.2.1. Des modalités spécifiques de départ à la retraite

- [176] Pour les exploitants agricoles, les règles relatives au cumul emploi retraites s'inscrivent dans une réglementation spécifique des règles de cessation d'activité.
- [177] Ainsi, la cessation d'activité d'une exploitation agricole fait l'objet d'un certain nombre de formalités administratives, de façon très anticipée. L'article L. 330-2 du code rural prévoit ainsi que « *sauf en cas de force majeure, dix-huit mois au moins avant leur départ en retraite, les exploitants font connaître à l'autorité administrative leur intention de cesser leur exploitation, et les caractéristiques de celle-ci, et indiquent si elle va devenir disponible. Ces informations peuvent être portées à la connaissance du public. Cette notification est nécessaire pour bénéficier, éventuellement, à la date prévue, de l'autorisation de poursuivre la mise en valeur de l'exploitation (...)* ».
- [178] Par ailleurs, la gestion de la cessation d'activité pour les exploitants agricoles s'inscrit plus largement dans le cadre de la politique agricole et de la transmission des exploitations.

2.2.2. Le cumul emploi retraite intégral est ouvert aux exploitants agricoles depuis 2009

[179] Le principe demeure celui d'une interdiction du cumul entre la retraite acquise au titre d'exploitant et la poursuite d'une activité dans cette même exploitation. L'article L. 732-39 du code rural et de la pêche maritime prévoit ainsi que « *le service d'une pension de retraite, prenant effet postérieurement au 1er janvier 1986, liquidée par le régime d'assurance vieillesse des personnes non salariées des professions agricoles (...) est subordonné à la cessation définitive de l'activité non salariée agricole. (Il) est suspendu dès lors que l'assuré reprend une activité non salariée agricole.* »

[180] Alors que la loi du 21 août 2003 n'avait pas étendu le dispositif du cumul plafonné aux non-salariés agricoles⁶³, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 leur a ouvert l'accès au cumul emploi retraite intégral.

[181] L'article L. 732-39 du code rural et de la pêche maritime prévoit ainsi, dans ses alinéas 4 et 5, comme pour les salariés et avec les mêmes exigences, que :

« Par dérogation aux deux premiers alinéas, et sous réserve que l'assuré ait liquidé ses pensions de vieillesse personnelles auprès de la totalité des régimes légaux ou rendus légalement obligatoires, de base et complémentaires, français et étrangers, ainsi que des régimes des organisations internationales dont il a relevé, une pension de vieillesse peut être entièrement cumulée avec une activité donnant lieu à assujettissement au régime de protection sociale des non-salariés des professions agricoles dans les conditions mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 722-5 ou en fonction de coefficients d'équivalence fixés pour les productions hors sol mentionnés à l'article L. 312-6 :

- a) A partir de l'âge prévu au 1° de l'article L. 351-8 du code de la sécurité sociale ;*
- b) A partir de l'âge prévu au premier alinéa de l'article L. 351-1 du même code, lorsque l'assuré justifie d'une durée d'assurance et de périodes reconnues équivalentes mentionnée au deuxième alinéa du même article au moins égale à la limite mentionnée au même alinéa.*

Par dérogation aux deux premiers alinéas et sous réserve que l'assuré ait liquidé ses pensions de vieillesse personnelles auprès de la totalité des régimes légaux ou rendus légalement obligatoires, de base et complémentaires, français et étrangers, ainsi que des régimes des organisations internationales dont il a relevé, les personnes mentionnées à l'article L. 321-5 et au 2° de l'article L. 722-10 du présent code qui justifient des conditions fixées aux a et b du présent article peuvent cumuler leur pension de vieillesse non salariée agricole avec une activité professionnelle non salariée agricole exercée sur une exploitation ou entreprise agricole donnant lieu à assujettissement du chef d'exploitation ou d'entreprise agricole. »

[182] En outre, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012⁶⁴ permet désormais aux collaborateurs d'exploitation ou d'entreprise agricole et aux aides familiaux, sous les mêmes conditions, de cumuler leur pension de retraite non salariée agricole avec leur activité professionnelle de non salarié agricole.

[183] De plus, depuis le 1er janvier 2009, un retraité non salarié agricole peut désormais reprendre une activité salariée sur son ancienne exploitation ou entreprise agricole ou une activité assujettie au RSI – sans limite de revenu.

⁶³ Il existe, par dérogation, des salariés agricoles assujettis au régime des non-salariés, comme par exemple les paysagistes.

⁶⁴ Loi de financement de la sécurité sociale n° 2011-1906 du 21 décembre 2011

2.2.3. Les cumuls à titre dérogatoire : parcelle de subsistance et difficultés de cession

[184] Il est à noter que, dans le cas du régime des exploitants agricoles, **les cumuls dérogatoires qui s'effectuent sous le statut de cotisants solidaires pour ce qui était appelé « la parcelle de subsistance » sont à la fois anciens (ils datent de 1980) et très majoritaires dans les formes de cumul** (cf. partie suivante sur les données).

2.2.3.1. « Parcelles de subsistance » et cotisants solidaires

[185] Dans tous les cas, y compris quand les conditions du cumul intégral ne sont pas remplies, un cumul peut s'exercer sur une partie de l'exploitation. L'article L. 732-39 prévoit ainsi que « *le schéma directeur départemental des structures agricoles, fixé après avis de la commission départementale d'orientation de l'agriculture⁶⁵ (...) détermine la superficie dont un agriculteur est autorisé à poursuivre l'exploitation ou la mise en valeur, sans que cela fasse obstacle au service des prestations d'assurance vieillesse liquidées par un régime obligatoire, dans la limite maximale du cinquième de la surface minimum d'installation.* » Ce texte est fondé sur la possibilité offerte traditionnellement à un agriculteur de conserver au moment de sa retraite, l'équivalent d'une « parcelle de subsistance ».

[186] Lorsque le cumul s'effectue dans le cadre des parcelles de subsistance, il est pour partie exercé par des cotisants dits « solidaires ». Ce dispositif a été introduit par la loi du 4 octobre 1980 d'orientation agricole, qui a prévu le passage d'une exploitation minimale d'un hectare pour obtenir le statut d'exploitant agricole à celui d'une affiliation faite à partir d'une surface minimale d'installation : « *relèvent des régimes de protection sociale des personnes non salariées des professions agricoles, les chefs d'exploitation ou d'entreprises agricoles (...) qui dirigent une exploitation dont l'importance est au moins égale ou équivalente à la moitié de la surface minimale d'installation définie pour chaque département ou partie de département (...).* »⁶⁶

[187] Cette même loi instaure « *des cotisation de solidarité* » qui peuvent être exigées de personnes dirigeant une exploitation dont la surface est d'importance moindre que cette surface minimale. Ce dispositif doit ainsi permettre à certains exploitants d'atteindre la surface minimale en cinq ans. Une protection sociale particulière, de moindre niveau, est liée à ces cotisations de solidarité.

2.2.3.2. Difficultés de cession

[188] Une autre dérogation concerne le cas particulier où un exploitant ne parvient pas à transmettre ou céder son exploitation. L'article L732-40 du code rural et de la pêche maritime prévoit alors que « *sur demande de l'assuré motivée par l'impossibilité de céder (...) l'intéressé peut être autorisé par le préfet à poursuivre la mise en valeur de son exploitation sans que l'exercice de cette activité professionnelle fasse obstacle au service des prestations d'assurance vieillesse liquidées par un régime obligatoire : cette autorisation, renouvelable dans les mêmes formes, est donnée pour une durée limitée ne pouvant excéder un maximum fixé par décret.* » Dans ce cas, si l'exploitant agricole remplit les conditions du taux plein, il peut donc cumuler pension et revenu d'activité.

[189] Les articles D. 732-54, D. 732-55 et D. 732-56 du code rural et de la pêche maritime précisent les conditions dans lesquelles cette autorisation de cumul peut être accordée.

⁶⁵ Article R. 313-1 du code rural. Cette commission, présidée par le préfet, est chargée d'émettre un avis, dans les cas et selon les modalités prévus par les dispositions législatives ou réglementaires, sur les projets d'actes réglementaires et individuels en matière de structures agricoles, d'aides aux exploitants, aux exploitations, aux cultures et aux modes de production

⁶⁶ Article 15 initial de la loi du 4 octobre 1980 d'orientation agricole

[190] Les cotisations issues de la poursuite ou de la reprise d'une activité de non salarié agricole après le départ à la retraite ne sont pas génératrices de nouveaux droits à retraite. Par exemple, un retraité non-salarié agricole mono-pensionné qui reprendrait une activité non salariée agricole ne s'ouvrirait pas de nouveaux droits à la retraite. En revanche, s'il reprenait une activité salarié agricole, il pourrait se créer de nouveaux droits retraite.

3. LE PROFIL DES PERSONNES QUI CUMULENT EMPLOI ET RETRAITE DANS LES REGIMES AGRICOLES

3.1. *Les cumuls emploi retraite sont en baisse pour les exploitants agricoles et en progression pour les salariés agricoles*

[191] La gestion par la MSA de deux régimes, l'un pour les salariés agricoles, l'autre pour les non-salariés agricoles a permis d'établir des données qui portent à la fois sur l'intra-régime (retraités salariés ayant une activité salariée et exploitants retraités poursuivant une activité d'exploitants) et sur les personnes retraitées au titre de l'un des deux régimes qui poursuivent une autre activité (inter-MSA).

Tableau 49 : Le nombre des retraités-actifs dans le secteur agricole

	2004		2008		2010	
	« Intra »	« Inter MSA »	« Intra »	« Inter MSA »	« Intra »	« Inter MSA »
Exploitants agricoles	53 058	16 787	41 556	17 521	32 200	15 880
Salariés agricoles	12 350	6 960	18 789	9 079	22 457	10 812
Total par type de cumul	65 408		60 345		54 657	

Source : données CCMSA transmises à la demande de la mission

[192] Près de 17,4 % des retraités bénéficient simultanément d'un avantage vieillesse au titre des deux régimes agricoles, de salariés et non salariés. Cette particularité fait que les situations de cumul « intra » et « inter MSA » ne peuvent être additionnées

[193] Pour autant, on peut conclure de ce tableau, au regard de l'importance des évolutions, que des évolutions inverses pour les exploitants agricoles et pour les salariés agricoles se produisent, qui aboutissent à une légère diminution du nombre des retraités-actifs « intra », qui peuvent pour le coup être additionnés.

[194] Le nombre des exploitants agricoles qui poursuivent leur activité au titre du même régime (cumul dit « intra ») est en diminution continue sur la période. Il passe ainsi d'environ 53 000 en 2004 à environ 32 000 en 2010, soit une diminution de près de 40 % en six ans. Cette évolution s'expliquerait par la conjonction de deux phénomènes :

- les cotisants non-salariés agricoles cumulant une pension au sein d'un des deux régimes agricoles sont en nombre très majoritaire des cotisants solidaires. Une étude de la MSA faite à la demande de la mission pour l'année 2010 montre ainsi que sur près de 50 000 retraités-actifs agricoles effectuant une activité affiliée au régime des non-salariés, plus de 90 % sont des cotisants solidaires, la quasi-totalité des exploitants effectuant d'ailleurs un cumul sous cette forme, les chefs d'exploitation « retraités » étant près de trois fois sur quatre d'anciens salariés agricoles (tableau 3) ;

Tableau 50 : Répartition des retraités-actifs ayant une activité au titre du régime agricole non-salariés par statut et origine

Régime Statut versant la d'activité la pension	Pensionné au titre du régime des non salariés agricoles	Pensionné au titre du régime des salariés agricoles
Chef d'exploitation	1 072	3 254
Cotisants solidaires	31 128	12 626

Source : Etude faite sur les retraités en 2009 en situation de cotisation en 2010⁶⁷ CCMSA/DERS/traitement à partir des fichiers SIERA/SISAL et SIVA

- trois éléments, indiqués à la mission par la CCMSA, peuvent alors expliquer la diminution du nombre des retraités-actifs chefs d'exploitation « cotisants solidaires ». D'abord, les cotisants solidaires sont très âgés (cf. partie suivante) et décèdent alors que le nombre de nouveaux retraités exploitants agricoles est en forte baisse⁶⁸. Ensuite, l'élévation du montant des pensions des salariés agricoles sur longue période a rendu le maintien d'une « parcelle de subsistance » pour les plus vieux agriculteurs moins nécessaire que par le passé. Enfin, un double effet de concurrence, par les prix d'une part (grandes surfaces) et par la diffusion du « label » bio chez les jeunes agriculteurs d'autres part, a pu contribuer à baisser le nombre des cotisants solidaires retraités.

[195] A l'inverse, le cumul dit « intra » pour les salariés agricoles est en nette progression sur la période, traduisant le fait que les assouplissements législatifs et réglementaires pour le régime général, en 2003 comme en 2009, ont été appliquées aux salariés agricoles, qui font partie du même groupe de régime. Le nombre de retraités-actifs salariés agricoles passe ainsi de 12 350 en 2004 à 22 460 en 2010, soit une progression de plus de 80 % en six ans. Par ailleurs, il convient de noter que les salariés agricoles peuvent également être des salariés travaillant dans une entreprise « traditionnelle » (crédit agricole, mutualité agricole et établissements sociaux ou médicaux rattachés au secteur agricole...) et pas nécessairement sur une exploitation agricole. Ceci pourrait en partie expliquer l'évolution du nombre de retraités-actifs salariés agricoles, qui se rapproche de celle du régime général.

⁶⁷ Données de fichiers opérationnels des 35 MSA, différentes de la source utilisée pour construire le tableau 2, construit à partir des fichiers statistiques consolidés de la caisse centrale

La même remarque sur l'existence de pensionnés au titre des deux régimes peut être faite que pour le tableau 2 en particulier pour les pensionnés au titre du régime des salariés qui deviennent chefs d'exploitation au moment de leur retraite, qui sont fort probablement pensionnés également au titre du régime des non salariés

⁶⁸ DREES, Retraites 2010, p. 31

Le nombre de nouveaux pensionnés du régime agricole des non-salariés baisse de 30 % entre 2004 et 2010.

[196] Les évolutions observées sur le cumul entre les deux régimes montrent également que celui-ci progresse pour les salariés agricoles, alors qu'il apparaît relativement stable et même en baisse en fin de période pour les exploitants agricoles.

3.2. Les exploitants agricoles retraités-actifs sont très âgés, contrairement aux salariés agricoles retraités-actifs

[197] La distinction entre salariés agricoles et chefs d'exploitation se retrouve dans les caractéristiques d'âge, si l'on compare les deux populations de retraités-actifs « intra » à ces régimes.

Tableau 51 : Les retraités-actifs retraités chefs d'exploitation effectuant une activité au titre du régime agricole des non salariés (cumul « intra ») en 2010 par âge et par sexe

Age	Hommes chefs exploit.	Femmes chefs exploit.	Tot. chefs exploit.	Répartition par âge en %	Hommes cotisants solidaires	Femmes cotisants solidaires	Tot cotisants solidaires	Répartition par âge en %
< 60 ans	12	0	12	1,1 %	273	73	346	1,1 %
60-64 ans	119	49	168	15,2 %	3 485	1 773	5 258	16,9 %
65-69 ans	114	36	150	13,6 %	3 167	2 234	5 401	17,4 %
70-74 ans	95	69	164	14,9 %	3 385	3 101	6 486	20,8 %
> 75 ans	325	283	608	55,2 %	7 090	6 547	13 637	43,8 %
TOTAL	665	407	1 102	100,0 %	17 400	13 728	31 128	100,0 %

Source : Fichiers MSA, calculs mission

Tableau 52 : Les retraités-actifs retraités salariés effectuant une activité salariée (cumul « intra ») en 2010 par âge et par sexe

Age	Hommes sal. agri retraités-actifs	Femmes sal. agri retraitées-actives	Total des retraités-actifs salariés	% Répartition par âge en %
< 60 ans	1356	82	1438	6,4 %
60-64 ans	8809	1926	10735	47,8 %
65-69 ans	4691	1237	5928	26,4 %
70-74 ans	2490	463	2953	13,1 %
> 75 ans	1210	193	1403	6,2 %
TOTAL	18556	3901	22457	100,0 %

Source : Fichiers MSA, calculs mission

[198] L'analyse par tranche d'âge de la population des retraités-actifs confirme la différence qui existe entre exploitants agricoles et salariés agricoles :

- plus de 43 % des retraités-actifs exploitants agricoles sont âgés de 75 ans et plus ;
- seuls 6 % des salariés retraités-actifs sont dans cette situation.

[199] Le fait que les retraités-actifs exploitants agricoles soient âgés n'est pas nouveau. Ainsi, en 2004, la part des plus de 75 ans était déjà très élevée. Les femmes cotisantes solidaires de plus de 75 ans représentaient 36 % des femmes retraités-actifs, alors que 48 % d'entre elles sont dans cette situation en 2010. L'évolution est comparable à celle des hommes, pour lesquels près de 42 % des cotisants solidaires retraités-actifs étaient déjà âgés de plus de 75 ans en 2004, et 52 % en 2010.

3.3. *La part des femmes retraitées-actives parmi les cotisants solidaires est assez stable, autour de 45 % pour les non salariés agricoles et 16 % pour les salariés agricoles*

[200] Pour ne prendre que l'évolution des cotisants solidaires, qui est la plus significative en effectifs⁶⁹, en 2010, 13 600 étaient des femmes, pour un total de 31 200, soit près de 44 %. En 2004, 22 700 étaient des femmes sur près de 50 000 cotisants solidaires, soit un peu plus de 45 %.

[201] Dans le régime salarié agricole, la part des femmes cumulant une pension et une activité est très faible, mais reste également stable, autour de 16 %, en légère progression :

- 1 900 sur 12 350 en 2004 soit environ 15 % ;
- 3 900 sur 22 500 en 2010 soit environ 17 %.

3.4. *Le montant des pensions servies est faible, mais difficile à interpréter compte tenu du nombre de polypensionnés dans le régime agricole*

Tableau 53 : Les montants annuels de retraite par statut de retraités-actifs

Statut des retraités-actifs	Montant moyen annuel de la pension en €
Retraités-actifs « intra » régime non salarié	5 560 €
Retraités-actifs « intra » régime salarié	3 724 €
Retraités-actifs « inter » retraités salariés, actifs non salariés	2 594 €
Retraités-actifs « inter » retraités non salariés, actifs salariés	4 945 €

Source : Fichiers MSA, calculs mission

[202] En 2011, le montant moyen annuel des pensions des retraités salariés au titre du régime de base, s'élève à 2 236 €. Toutefois, la durée de carrière salariée agricole des retraités de droits personnels est de l'ordre de 9 à 10 ans. Pour les bénéficiaires d'une pension de droit personnel ayant effectué une carrière complète (environ 5 % des salariés agricoles), le montant moyen annuel de la pension est de près de 12 000 €⁷⁰

[203] La part des polypensionnés est également très élevée chez les retraités du régime agricole non-salarié et atteint 83,0 % en 2011. La carrière au régime des non-salariés de l'ensemble des bénéficiaires d'un droit personnel est de l'ordre de 25 ans et le **montant moyen annuel des pensions s'élève à 5 008 euros en 2011.**

[204] Compte tenu de ces éléments, la mission considère qu'il n'est pas pertinent de tirer des conclusions sur la base d'une comparaison entre retraités-actifs et non-retraités-actifs dans le régime agricole.

⁶⁹ On ne reprend ici pour 2004 les données des cotisants solidaires pour lesquels un chiffre d'affaires positif est constaté, qui est sensiblement identique à celui de l'ensemble des cotisants solidaires.

⁷⁰ Source : site www.msa.fr