



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 :

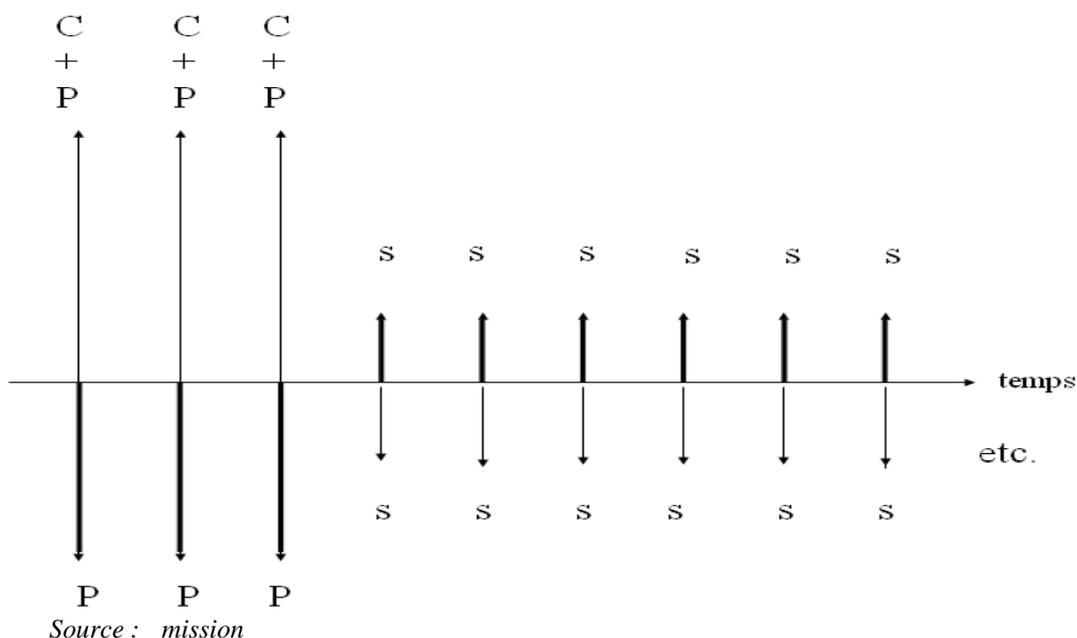
- les flèches vers le haut indique une recette pour le régime, les flèches vers le bas indique une dépense ;
- les flèches en traits fins représentent les flux de la surcote pour le régime ; dans le schéma figurent trois flux initiaux de recettes correspondant au montant des pensions (P) non versées 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 cumulant.

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 scenario, 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