

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 21 novembre 2012 à 14 h 30

« Pénibilité. Transition emploi-retraite. Elaboration de cas-types pour les projections. »

<b>Document N°13</b>
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

## **Evaluation du cumul emploi retraite**

*C. Daniel, L. Eslous, F. Romaneix*

*IGAS, synthèse du rapport, juin 2012*





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 personnes<sup>1</sup>.

### 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.

---

<sup>1</sup> 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 régimes<sup>2</sup> :
- 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).

---

<sup>2</sup> 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 travail<sup>3</sup> ;
- il a un impact favorable sur la pérennité financière des régimes de retraite.

<sup>3</sup> 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.