

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 23 septembre 2015 à 9 h 30
« Audition de M^{me} Yannick Moreau, présidente du CSR
Travail et retraite : le point sur quelques dispositifs »

Document n° 3

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

**Les dernières évolutions en matière de cumul emploi-retraite :
quel dispositif pour quels objectifs ?**

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Les dernières évolutions en matière de cumul emploi-retraite : quels objectifs pour quel dispositif ?

Le cumul emploi-retraite correspond à la possibilité qu'a un retraité de cumuler le bénéfice de sa pension avec d'autres revenus d'activité, sous conditions.

1. Le dispositif issu de la loi du 20 janvier 2014 et de ses décrets d'application

Le dispositif qui est présenté ci-après s'applique aux pensions prenant effet à compter du 1^{er} janvier 2015.

1.1. La complète cessation d'activité conditionne la liquidation et le bénéfice de toute pension

La possibilité de liquider totalement sa pension de retraite (d'un régime obligatoire de base quel qu'il soit) est subordonnée à la rupture de tout lien avec un employeur et à la cessation de toute activité pour les non-salariés¹.

Échappent à l'obligation de cessation de toute activité² certaines activités artistiques, littéraires ou scientifiques, juridictionnelles, de faible importance, certaines consultations occasionnelles, certaines vacations médicales, la gérance d'une société sous conditions, les mandats d'élus de collectivités territoriales etc. La cessation d'activité n'est pas non plus obligatoire pour les liquidations intervenues avant 55 ans (non compris)³, et, sous certaines conditions, pour les assurés exerçant en indépendants ou professions libérales se soumettant aux obligations déclaratives prévues⁴.

Cette obligation de cessation complète d'activité ne s'oppose pas à la reprise d'une activité, par la suite, dans le cadre du cumul emploi-retraite.

¹ Voir art. L. 161-22 CSS pour les salariés, art. L. 634-6 CSS, pour les artisans et commerçants, art. L. 643-6 CSS, pour les professions libérales, L. 723-11-1 CSS, pour les avocats et art. L. 732-39 CRPM pour les exploitants agricoles et, pour les fonctionnaires, art. L. 84 et L. 3 CPCM, sur la radiation des cadres.

² Si ces dérogations permettent la poursuite d'une activité rémunérée, elles entrent dans le champ de l'article L. 161-22-1 A CSS, c'est-à-dire qu'elles ne généreront plus de nouveaux droits à retraite dès liquidation d'une première pension de vieillesse.

³ Voir art. R. 161-18 CSS.

⁴ La pension peut être servie sans cessation préalable de l'activité indépendante ou libérale, lorsque l'assuré déclare vouloir bénéficier à l'avenir du cumul emploi-retraite (art. D. 634-11-1 CSS et D. 643-10-1 CSS). L'assuré exerçant une profession libérale doit toutefois en avvertir la section professionnelle compétente ; l'assuré indépendant doit adresser au RSI une déclaration. Il y a également des spécifications en cas de transmission d'entreprise (art. L. 634-6-1 CSS), qui peut ne pas être radiée.

Sans cette disposition, le cumul emploi-retraite serait très difficile à mettre en œuvre : l'indépendant ou le professionnel libéral qui aura cédé son fonds ou sa clientèle ou fait radier son entreprise des registres pourrait difficilement reprendre rapidement une activité, voire même exercer un emploi similaire.

Avant le 1^{er} janvier 2015, l'obligation de cessation d'activité ne s'appliquait que par groupe de régime :

- groupe 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) ;
- groupe 2 : régime social des indépendants ;
- groupe 3 : professions libérales ;
- groupe 4 : avocats ;
- groupe 5 : exploitants agricoles ;
- groupe 6 : fonction publique (État, collectivités territoriales et hospitalières) ;
- groupe 7 : autres régimes spéciaux.

1.2. Le cumul intégral ou libéralisé et le cumul plafonné sont distingués par la situation de de l'assuré au regard du taux plein

La loi du 20 janvier 2014 ne revient pas sur la distinction entre deux modes de cumul⁵ :

- le cumul libéralisé ou intégral, sans limite mais sous conditions ;
- le cumul plafonné, si les conditions du cumul libéralisé ne sont pas réunies.

Outre le cas particulier de poursuite de certaines activités dérogatoires listées à l'article L. 161-22 CSS (activités artistiques, littéraires ou scientifiques, juridictionnelles, etc.), la pension de retraite peut être cumulée intégralement avec les revenus⁶, si l'assuré remplit les conditions suivantes :

- avoir liquidé l'ensemble de ses pensions légalement obligatoires, françaises comme étrangères. L'article L. 161-22 CSS dispose explicitement que ne sont pas pris en compte les régimes de retraite dont l'âge d'ouverture des droits ou d'annulation de la décote est supérieur à l'âge de droit commun (respectivement 62 ans et 67 ans à compter de la génération 1955), jusqu'à ce que l'assuré ait atteint l'âge à partir duquel il peut liquider cette pension ou l'âge auquel les minorations prennent fin⁷ ;
- avoir atteint l'âge d'ouverture des droits (62 ans à compter de la génération 1955) à condition d'avoir obtenu la durée d'assurance requise pour le taux plein ou l'âge d'annulation de la décote (67 ans à compter de la génération 1955)⁸.

⁵ La mission de l'IGAS menée en 2012 par C. Daniel, L. Esloüs et F. Romaneix avait recommandé leur fusion.

⁶ Depuis le 1^{er} janvier 2009.

⁷ Par exemple, la pension AGIRC au titre de la tranche C (sur cette tranche, les coefficients de minoration appliqués aux pensions avant 67 ans ne sont pas compensés par l'AGFF, si bien que, si l'assuré liquide avant cet âge, sa pension est affectée automatiquement d'une décote) ou encore les pensions servies par plusieurs régimes complémentaires des professions libérales, comme celui de la CAVEC pour lequel l'âge d'ouverture des droits est de 65 ans.

⁸ Sont donc exclues du cumul intégral, outre les personnes ayant liquidé avec une décote, les personnes ayant obtenu le taux plein dans le cadre d'un dispositif dérogatoire :

- celles ayant liquidé à taux plein dans le cadre de la retraite anticipée pour carrières longues (jusqu'à ce qu'elles atteignent l'âge d'ouverture des droits) ;
- celles ayant liquidé à taux plein dans le cadre de la retraite anticipée pour handicap (jusqu'à ce qu'elles atteignent l'âge d'obtention du taux plein ou l'âge d'ouverture des droits, si elles disposent de la durée d'assurance requise) ;
- celles ayant liquidé à taux plein dans le cadre des dispositifs de départ anticipés liés à la pénibilité (jusqu'à ce qu'elles obtiennent l'âge d'ouverture des droits pour les retraités au titre du compte personnel de prévention de la pénibilité, ou l'âge du taux plein, pour les retraités au titre d'une incapacité permanente) ;
- celles qui obtiennent le taux plein quelle que soit leur durée d'assurance (article L. 351-8 CSS), par exemple, au titre de l'inaptitude au travail (jusqu'à l'âge d'obtention du taux plein).

Lorsque ces deux conditions ne sont pas remplies, un cumul limité ou plafonné est possible, dont les règles dépendent du régime en cause, comme précisé dans le tableau ci-après.

Régimes	Références	Conditions du cumul emploi-retraite plafonné
Salariés (RG et MSA), régimes spéciaux de retraite du groupe 1 – donc autres que ceux de la fonction publique (art. L. 711-1 CSS) –, complémentaires légalement obligatoires du livre IX CSS	L. 161-22 CSS	La somme des pensions issues de ces régimes et des revenus professionnels (salariés ou non salariés) ⁹ doit être inférieure à la plus élevée des deux valeurs parmi : <ul style="list-style-type: none"> - soit 1,6 fois le SMIC, - soit le dernier salaire avant liquidation, sinon le montant des pensions est réduit à due concurrence ¹⁰ (depuis la loi du 20 janvier 2014 ; auparavant la pension était suspendue). Lorsque l'assuré reprend son activité chez un nouvel employeur, il peut cumuler immédiatement revenus et pensions ; s'il souhaite reprendre un poste chez le même employeur, il doit respecter un délai de carence de six mois (s'il reprend immédiatement son activité, la pension est suspendue pendant les six premiers mois).
RSI	L. 634-6 CSS	Les revenus annuels d'activité (non salariée ¹¹) doivent être inférieurs : <ul style="list-style-type: none"> - au plafond annuel de la sécurité sociale (PASS) en zone urbaine sensible ou de revitalisation rurale (38 040 €an correspondant à 3 170 €mois en 2015), - ou à la moitié du PASS dans les autres zones. Sinon, le montant des pensions est réduit à due concurrence.
CNAVPL	L. 643-6 CSS	Les revenus annuels nets d'activité libérale (voir art. D. 643-10 CSS) doivent être inférieurs au PASS, sinon le montant des pensions est réduit à due concurrence.
Fonction publique	L. 84 à 86-1 CPCM	Les revenus annuels d'activité (salariée et non salariée, depuis le 1 ^{er} janvier 2015) doivent être inférieurs à un 1/3 de la pension perçue la même année ; en cas d'excédent, ce dernier est déduit de la pension après application d'un abattement égal à la moitié du minimum garanti.
CNBF	L. 723-11-1 CSS	Cumul plafonné inexistant
Non-salariés agricoles	L. 732-39 CRPM	Cumul plafonné inexistant

Concernant le cumul plafonné, la distinction entre cumul au sein et en dehors des groupes de régime a été largement supprimée, avec la prise en compte de l'ensemble des revenus tirés de la reprise d'activité dans le calcul du plafond du cumul, quel que soit le régime d'affiliation ; elle a été partiellement maintenue, cependant, pour les indépendants et les professions

Voir circulaire CNAV n° 2012/27 du 16 mars 2012.

⁹ Il s'agit bien de tous les revenus : v. art. D. 161-2-10 CSS.

¹⁰ Cette règle ne s'applique pas tant que le décret relatif aux modalités d'écêtement de la retraite n'est pas paru (circulaire Cnav n° 2015/8 du 6 février 2015).

¹¹ Voir art. D. 634-11-2 CSS.

libérales, dont les caisses ne prennent en compte que les revenus tirés d'une activité indépendante ou libérale.

1.3. Dans tous les cas, la reprise d'activité ne génère plus de nouveaux droits à retraite

Avec la loi du 20 janvier 2014, la reprise d'une activité par le bénéficiaire d'une pension n'ouvre droit à aucun avantage vieillesse futur (art. L. 161-22-1 A CSS), quel que soit le régime dont est pensionné l'assuré et quel que soit l'âge auquel il a liquidé ses pensions : l'assuré verse des cotisations retraite dans le cadre de son activité, mais n'acquiert pas de droits à pension à ce titre. Cette règle ne s'applique pas à l'assuré qui demande le bénéfice d'une pension au titre d'une retraite progressive¹², ni au bénéficiaire d'une pension militaire¹³.

Les réductions ou annulations de minoration et les majorations de pension strictement liées à l'âge ne sont pas concernées par cette interdiction : en effet, si l'activité reprise ne peut permettre d'annuler les décotes ou de générer des majorations liées à la durée d'assurance (au sens de trimestres validés ou de points supplémentaires), elle peut, *via* la hausse de l'âge de liquidation, jouer sur le taux de liquidation et permettre d'annuler ou générer de tels mécanismes d'annulation de décote¹⁴. Par exemple, dans le cas de la pension AGIRC issue de la tranche C (au-delà de 4 plafonds de la sécurité sociale), les coefficients de minoration appliqués aux pensions avant 67 ans ne sont pas compensés par l'AGFF, si bien que, si l'assuré liquide avant cet âge, sa pension est affectée automatiquement d'une décote : l'assuré peut ainsi bénéficier du cumul emploi-retraite avant l'âge de 67 ans sans avoir liquidé ses droits à l'AGIRC sur la tranche C et attendre cet âge pour le faire et ne pas se voir ainsi appliquer une décote¹⁵.

L'obligation générale de liquider l'ensemble de ses droits à pension (dans les régimes obligatoires de base et complémentaires¹⁶) pour pouvoir reprendre une activité, si elle est exigée pour le cumul intégral, ne l'est pas pour le cumul plafonné. Cependant, dans ce dernier cas, l'assuré est incité à liquider l'ensemble de ses droits à pension puisqu'il doit cesser toutes ses activités avant de demander une première liquidation de pension (dans les régimes de base) et que, dès lors qu'il perçoit une pension, il ne peut plus accumuler de droits à retraite dans n'importe quel régime (régimes de base comme complémentaires) – sauf dans le cas où l'âge de liquidation peut lui permettre d'annuler une décote, ce qui peut être le cas dans le cas d'un assuré n'ayant pas liquidé au taux plein.

Auparavant, pour percevoir une pension, l'assuré devait liquider l'ensemble de ses droits uniquement au sein du groupe de régimes concernés, si bien qu'il pouvait reprendre une activité relevant d'un autre groupe de régime (cumul inter-régimes) et continuer à accumuler des droits à retraite, dans le nouveau régime ; s'il reprenait une activité relevant du même régime ou du même groupe de régime (cumul intra-régime), il ne pouvait pas à l'inverse continuer à accumuler des droits à retraite.

¹² Voir document n° 5 du dossier.

¹³ Voir art. L. 84 CPCMR. Les dispositions de l'article L. 161-22-1 A CSS ne s'appliqueront aux assurés relevant de l'ENIM et aux artistes du ballet de l'Opéra de Paris qu'à compter du 1^{er} janvier 2018.

¹⁴ Voir circulaire interministérielle n° DSS/3A/2014/347 du 29 décembre 2014 relative aux nouvelles règles applicables en matière de cumul d'une activité rémunérée et d'une pension de vieillesse.

¹⁵ Ainsi, la circulaire AGIRC-ARRCO n° 2015-4 DRJ du 8 avril 2015 précise qu'un cadre ayant liquidé avec le taux plein sa pension de base à 62 ans et sa retraite complémentaire sur les tranches A et B, sans abattement, peut bénéficier du cumul emploi-retraite intégral, sans être tenu de liquider ses droits sur la tranche C avant 67 ans.

¹⁶ Sauf s'ils prévoient des conditions de liquidation à taux plein distinctes du droit commun, notamment un âge d'ouverture des droits plus élevés (voir *infra*).

En outre, les règles de cumul intra-régime s'appliquaient seulement à compter de l'âge légal minimal de départ de droit commun (régime général) : ainsi, un assuré relevant d'un régime spécial et liquidant avant 60 ans pouvait cumuler une pension du régime spécial et une activité rémunérée au régime général sans encadrement, ses cotisations étant productrices de droits nouveaux à retraite.

Cette différence de traitement selon le régime, qui était pour l'essentiel une conséquence de l'agencement historique des textes régissant le cumul emploi-retraite et le fruit de la disparité des régimes, a été soulignée par la mission de l'IGAS sur le cumul emploi-retraite menée par C. Daniel, L. Esloüs et F. Romaneix en 2012¹⁷ et par le rapport de la Commission pour l'avenir des retraites en 2013¹⁸.

La loi du 20 janvier 2014 est venue corriger cette différence de traitement en mettant fin à la possibilité de se constituer des droits nouveaux à retraite dans d'autres régimes. Cette modification a pour effet de rendre le cumul emploi-retraite moins attractif pour certaines catégories d'assurés, par exemple des pensionnés du régime général reprenant une activité au RSI, qui pouvaient avant la loi de 2014 liquider leur pension au régime général tout en continuant à acquérir des droits dans le cadre de leur activité d'indépendant, ou encore des infirmières en hôpital public avançant leur départ à la retraite dans le régime de la fonction publique afin de reprendre une activité libérale. Mais elle constitue également – outre un facteur de plus grande équité entre les régimes – une simplification et une clarification du dispositif, alors que les groupes de régime n'avaient pas de logique évidente, notamment dans le cas de polyaffiliés du régime général et du RSI, relevant donc de deux régimes alignés et désormais régis par la liquidation unique.

1.4. Le sort des cotisations versées¹⁹

Comme vu précédemment, les cotisations versées dans le cadre d'une reprise d'activité après liquidation d'une pension n'ouvrent aucun droit à retraite, dans les régimes de base ou complémentaire²⁰. On retrouve une composante du principe d'intangibilité des pensions (art. R. 351-10 CSS) : après la liquidation, il n'est pas tenu compte des « *versements afférents à une période postérieure à la date à laquelle a été arrêté le compte de l'assuré pour l'ouverture des droits à l'assurance vieillesse* ». Partant, l'assuré ne peut pas bénéficier par exemple de la surcote du fait du prolongement de l'activité dans le cadre du cumul.

¹⁷ Voir C. Daniel, L. Esloüs et F. Romaneix (IGAS), *Evaluation du cumul emploi-retraite*, Rapport, juin 2012.

¹⁸ Voir *Nos retraites demain : équilibre financier et justice*, rapport au Premier Ministre, juin 2013, p. 159.

¹⁹ Pour plus de détails, voir J.Y. Kerbourc'h (2014), « Le cumul emploi-retraite au milieu du gué », *Droit social*, n° 7-8, juillet-août 2014, pp. 604-609.

²⁰ Art. L. 161-22-1 A CSS, pour le régime général ; art. L. 723-45-2 CSS pour le RSI ; art. R. CSS, R. 723-45-2 pour les avocats.

Toutefois, le retraité en emploi est soumis aux mêmes cotisations sociales que n'importe quel salarié²¹ ; celles-ci lui ouvrent d'autres droits sociaux, à condition que les prestations en espèces soient cumulables avec la perception d'une pension de retraite :

- maladie : l'indemnité journalière (IJ), due aux personnes titulaires d'une pension de retraite, est théoriquement réduite de la somme des avantages de retraite, voire même supprimée si ceux-ci atteignent un montant supérieur à celui de l'indemnité journalière, lorsque ce dernier montant dépasse un plafond fixé par décret²² ; ce décret n'ayant jamais paru, le cumul intégral a lieu en pratique. Lorsque l'assuré perçoit une pension pour inaptitude, l'indemnité journalière est supprimée après sept mois ;
- AT/MP (IJ et rentes) : la perception d'indemnités d'accidents du travail est compatible avec la perception d'une pension de retraite ;
- chômage : les allocations de chômage (allocation de retour à l'emploi - ARE - et allocation de solidarité spécifique - ASS) cessent d'être versées aux allocataires susceptibles d'obtenir le taux plein (en raison de l'âge ou de la durée d'assurance), si bien que les bénéficiaires du cumul libéralisé ne peuvent en bénéficier ; en revanche, pour les personnes ayant liquidé sans le taux plein, ces allocations sont partiellement cumulable avec un avantage vieillesse (elles sont diminuées de 75 % de l'avantage de vieillesse, à partir de 60 ans). Enfin, depuis la loi du 20 janvier 2014, il n'est plus possible de cumuler ces allocations avec une pension de vieillesse pour retraite anticipée (carrière longue, pénibilité, travailleur handicapé, incapacité permanente et amiante)²³.

2. Le cumul emploi-retraite, tel qu'il est encadré, apparaît comme une dérogation au droit commun de la retraite : la réforme de 2014 n'a pas prolongé les assouplissements des lois de 2003 et 2010

La dernière réforme des retraites se fixe comme objectif le « rétablissement de l'équité entre les assurés »²⁴. En effet, le texte a permis de supprimer la notion de groupes de régimes (avec la limite évoquée précédemment) à travers deux mesures :

- la cessation d'activité devient un prérequis à toute liquidation de pension, quel que soit le régime d'affiliation de l'activité et de service de la pension ;
- les cotisations ne permettent pas d'acquérir de nouveaux droits à retraite, quel que soit le régime versant la pension et celui d'affiliation de l'activité reprise et quel que soit l'âge auquel il a liquidé ses pensions.

Cet objectif d'équité est légitime et justifié en soi et les mesures prises permettent bien d'y répondre, bien que subsistent, comme on l'a vu, plusieurs dérogations (de niveau législatif comme réglementaire) concernant diverses professions et catégories d'assurés²⁵, et alors même que le délai de latence, par exemple, ne concerne, par construction que les salariés.

²¹ Ce n'était pas le cas des contributions à l'assurance chômage jusqu'à l'ANI du 22 mars 2014 et l'entrée en vigueur de la convention du 14 mai 2014 relative à l'indemnisation du chômage. Désormais, les salariés, y compris ceux âgés de plus de 65 ans, et leurs employeurs contribuent aux mêmes conditions que pour les autres salariés (cf article 43 du règlement général annexé à la convention du 6 mai 2011 et article 51 du règlement général annexé à la convention du 14 mai 2014).

²² V. art. L. 323-2 CSS et art. R. 323-2 pris en application.

²³ Voir les articles 4 et 18 du règlement général annexé à la convention du 14 mai 2014 et l'article 21 de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 modifiant l'article L. 5421-4 du code du travail.

²⁴ Exposé des motifs du projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites (article 12).

²⁵ La circulaire interministérielle n° DSS/3A/2014/347 du 29 décembre 2014 rappelle que : « les dérogations en vigueur propres à chaque régime sont maintenues ».

Toutefois, en généralisant la cessation d'activité et le caractère non générateur de droits des cotisations retraite, une fois une pension liquidée, soit en faisant de l'encadrement plus strict du cumul intra-régime le droit commun, le législateur a également, de manière implicite, réaffirmé le rôle subsidiaire du cumul emploi-retraite qui est d'abord une dérogation au droit commun de la retraite et *de facto* limité fortement l'intérêt du cumul libéralisé inter-régime, qui était auparavant non encadré²⁶.

On peut constater qu'il a ainsi mis en œuvre deux recommandations du rapport de l'IGAS de 2012, sans pour autant reprendre la préconisation centrale qui était la libéralisation complète du cumul (i.e. la suppression du cumul plafonné). Les rapporteurs soulignaient l'absence d'objectifs assignés aux différences de cumul : « *si les raisons de la mise en place de ces trois formes de cumul²⁷ 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* ». Par ailleurs, ils renvoyaient à la réflexion des partenaires sociaux les choix concernant « *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* »²⁸.

Commentant ces évolutions récentes, Jean-Yves Kerbourc'h²⁹ écrit « *la loi du 20 janvier 2014 est très ambivalente. Elle oblige l'assuré à cesser son activité tout en l'autorisant à la reprendre ensuite. Elle offre des possibilités de cumul intégral à ceux qui ont acquis une retraite à taux plein, mais plafonne le revenu de ceux qui cumulent par nécessité alimentaire. Les cotisations de retraite n'ouvrent plus de nouveaux droits à pension de retraite, ce qui n'est pas le cas d'autres contributions (...) les auteurs de la loi n'indiquent pas clairement les objectifs de politique du travail et de l'emploi qu'ils poursuivent* », alors même qu'il concède que concernant le cumul emploi-retraite, et au-delà de la dernière loi, « *le législateur peine à définir des objectifs clairs et constants* ».

Cette difficulté découle, en fait, de la contradiction entre deux postures également défendables concernant le cumul emploi-retraite : celle, du droit au travail, à avoir un emploi, découlant de la liberté du commerce et de l'industrie constitutionnellement consacrée³⁰, qui fait du cumul emploi-retraite un droit ; celle de la retraite comme une assurance contre le risque vieillesse,

²⁶ Selon de le rapport C. Daniel, L. Esloüs et F. Romaneix de 2012, portant donc sur des données de 2011, les retraités du régime général, ayant une activité comme indépendant, sont 80 000. Ils ne sont pas en mesure d'évaluer les autres configurations de cumul inter-régime, par exemple, les fonctionnaires cumulant leur retraite de la fonction publique avec une activité de salarié ou d'indépendant. L'étude d'impact de la loi du 20 janvier 2014 estime ce nombre à environ 100 000. Si l'on reprend les données du tableau 3 du **document n° 4**, plus d'un tiers des retraités cumulants de la génération 1946 auraient connu une situation de cumul inter-régime dans les cinq années suivant leur départ en retraite. Par ailleurs, parmi les personnes liquidant un droit à retraite en 2008, 90 000 étaient déjà retraitées d'un autre régime, dans lequel elles avaient liquidé une première pension cinq ans plus tôt en moyenne (voir *Les retraités et les retraites – édition 2013*, DREES, p. 31).

²⁷ Ils font référence aux cumul inter-régimes, cumul intra-régime plafonné et cumul intra-régime libéralisé.

²⁸ Voir C. Daniel, L. Esloüs et F. Romaneix (IGAS), *Evaluation du cumul emploi-retraite*, Rapport, juin 2012, p. 57 et recommandations finales.

²⁹ J.Y. Kerbourc'h, « Le cumul emploi-retraite au milieu du gué », *Droit social*, n° 7-8, juillet-août 2014, p. 605 et p. 609.

³⁰ Voir Cons. Const. Décision n° 85-200 CD du 16 janvier 1986 et J.P. Chauchard, « Sur le cumul d'une activité et d'une pension de retraite », *Droits du travail, emploi, entreprise. Mélanges en l'honneur du Professeur François Gaudu*, IRJS Éditions – Paris I Sorbonne, 2014, p. 357, cité par J.Y. Kerbourc'h, *ibid.*

soit l'éventualité de ne plus pouvoir travailler, supposant donc la fin de l'activité et l'absence de cumul³¹.

Il y a par ailleurs également une relative incertitude en ce qui concerne les effets sur l'emploi des seniors, puisque le dispositif peut soit permettre à l'assuré de reprendre une nouvelle activité après sa liquidation, soit inciter ce dernier à liquider plus tôt sa retraite sans modifier sa date de cessation d'activité (en particulier, s'il anticipe une espérance de vie courte et a une forte préférence pour le présent).

L'analyse de l'impact financier pour les régimes du cumul emploi-retraite dépend de ces deux cas de figure. Dans le premier cas, les flux de pension à verser ne sont pas modifiés dans le cadre du cumul emploi-retraite et l'assuré verse en plus des cotisations au titre de la retraite sans contrepartie ; il y a donc un gain financier actuariel pour les régimes. Dans le second cas, l'analyse est plus complexe. Si le barème de décote/surcote est actuariellement neutre, le fait de liquider sa retraite plus tôt est financièrement neutre pour le régime mais, comme l'assuré continue de verser des cotisations sans acquérir de droit dans le cadre du cumul emploi-retraite, le régime bénéficie au total de ce supplément de cotisation par rapport à la situation où l'assuré aurait attendu sa date de cessation d'activité pour liquider ses droits à retraite (le gain actuariel pour le régime serait même plus grand dans le cas du cumul plafonné où les pensions servies pendant la période de cumul sont réduites). S'il n'y a pas neutralité actuarielle³², le bilan financier est plus incertain.

Selon les estimations de l'IGAS sur des cas types de salariés du privé³³ continuant leur activité à temps plein, le cumul emploi-retraite serait, dans les deux cas, bénéfique aux régimes de retraite (base et complémentaires) au plan actuariel. À l'inverse, sur l'exemple de cas types de salariés du privé continuant leur activité à temps partiel, simulés dans le **document n°5 bis**, le cumul emploi-retraite serait financièrement plus avantageux pour l'assuré, donc moins avantageux pour le régime, que le report de la date de liquidation, en termes de cumul des pensions versées sur le cycle de vie par la CNAV, l'ARRCO et l'AGIRC. En outre, à court terme, si l'on suppose qu'il n'y a pas d'effet incitatif sur l'emploi, le cumul emploi-retraite a un impact défavorable sur la trésorerie du régime.

On peut enfin s'interroger sur les justifications des différentes règles encadrant le cumul emploi-retraite : règle de cessation d'activité, versement de cotisations sans contrepartie en droits à retraite, distinction entre cumuls libéralisé et plafonné.

La règle de cessation d'activité pour obtenir une pension du régime d'affiliation au titre de cette activité résulte de l'ordonnance de 1982, et constitue le premier élément d'encadrement du cumul emploi-retraite ; elle était fondée sur deux considérations :

- l'argument « éthique », pour reprendre la formule de J. M. Boulanger, selon lequel la retraite est une prestation permettant de cesser son activité aux âges élevés et que, partant, la cessation

³¹ Une position illustrée ainsi par exemple : « liquider sa retraite et se maintenir dans une relation d'emploi peut paraître paradoxale, voire discutable dans un contexte où l'offre d'emploi apparaît comprimée : admettre le cumul d'une rémunération et d'une prestation de retraite semble donc choquant. » (voir Pierre-Yves Verkindt et Elizabeth Graujeman, *Réforme(s) des retraites et emploi des seniors. Le nouveau droit de la retraite après les réformes de 2010 et 2012*, Éditions Liaisons, 2012, p. 158).

³² La neutralité actuarielle n'est pas assurée dans les régimes complémentaires et n'est pas strictement vérifiée au régime général (voir Briard K. et Mahfouz S., « Modulations de la retraite selon l'âge de départ : principes directeurs et évolutions depuis les années 1980 », *Économie et statistique*, n° 441-442, 2011).

³³ Voir C. Daniel, L. Eslous et F. Romaneix (IGAS), *Évaluation du cumul emploi-retraite*, Rapport, juin 2012, pp. 49-51.

d'activité est une condition à sa perception et le cumul emploi-retraite vu comme un dispositif dérogatoire (quand bien même d'autres principes justifieraient l'existence du cumul emploi-retraite) ;

- l'argument du partage du temps de travail – aujourd'hui discuté –, selon lequel les salariés âgés pouvant partir à la retraite devaient laisser la place aux jeunes.

Cette règle de cessation d'activité, même si elle n'est pas forcément très contraignante³⁴, entraîne des coûts de transaction et peut conduire des assurés à renoncer au cumul emploi-retraite.

Le versement de cotisations sans contrepartie est justifié par au moins trois raisons :

- l'argument de principe selon lequel les retraités bénéficiant d'une pension s'inscrivent dans le système de retraite par répartition fondé sur la solidarité et à ce titre doivent continuer à y participer, dans les mêmes conditions, considérant, en outre, qu'une partie des cotisations des non-retraités est aussi non génératrice de droits ;

- le risque d'un « dumping salarial » par les retraités au détriment des actifs, notamment plus jeunes, si un régime dérogatoire de cotisations était octroyé aux retraités salariés au motif que ces cotisations sont versées « à fond perdu »³⁵ ;

- la difficulté qu'il y aurait à isoler et valoriser de nouveaux droits qui serait acquis dans le cadre du cumul, compte tenu des règles de calcul des retraites qui font que la valeur des droits acquis au titre d'une période d'activité donnée dépend également du reste de la carrière (si des droits nouveaux étaient acquis dans le cadre du cumul emploi-retraite, la question se poserait alors de savoir si, pour calculer le montant de pension qui en découle, il doit être tenu compte de la partie de carrière avant la première liquidation – par exemple pour la décote/surcote ou le salaire de référence).

Le cumul plafonné pour les assurés ne justifiant pas du taux plein (et du délai de latence de six mois pour les salariés souhaitant reprendre une occupation chez le même employeur), vise à protéger les assurés contre une préférence excessive pour le présent qui les conduirait à opter pour le cumul emploi-retraite afin de bénéficier de revenus globaux plus élevés à court terme (cumul de revenus d'activité et de pensions), mais plus faibles ensuite (pensions avec décote) et, parallèlement, à prévenir le risque d'un report de coûts pour les finances sociales en général (qu'il s'agisse de l'ASPA ou des différentes prestations santé et dépendance sous plafond). Ce souci, de nature « paternaliste », peut être vu comme une limite au principe de liberté de choix de l'assuré dans son départ à la retraite.

³⁴ Sauf, par exemple, dans le cas d'un fonctionnaire polyaffilié souhaitant liquider sa pension de retraite à la CNAV dont la cessation d'activité signifie la radiation des cadres.

³⁵ Ce risque s'ajouterait à celui qui pourrait conduire les travailleurs âgés cumulant salaire et retraite à accepter des salaires inférieurs à ceux que le marché imposerait dans la mesure où ils bénéficient d'un complément de revenu sous forme de pension.

Le cumul emploi-ASPAs, une autre nouveauté

L'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPAs) permet de garantir un niveau de ressources minimal aux personnes âgées de 65 ans et plus (800 €/mois pour une personne seule et 1 242 € pour un couple au 1^{er} octobre 2014) ; il s'agit d'une allocation différentielle sous plafond, elle complète les ressources de la personne jusqu'à ces montants. Aussi, le calcul des ressources de la personne et le choix de celles qui sont prises en compte est déterminant.

A compter du 1^{er} janvier 2015³⁶, les revenus d'activité des bénéficiaires intégrés dans les ressources feront l'objet d'un abattement forfaitaire de 0,9 fois la valeur mensuelle du SMIC pour une personne seule et 1,5 fois pour un couple (dans la mesure où les ressources sont évaluées sur un trimestre, cela correspond respectivement à 0,3 et 0,5 SMIC/mois) : cet abattement – modeste – revient à rendre le cumul d'un emploi à temps partiel avec l'ASPAs financièrement intéressant. Il ne s'agit pas d'inciter uniformément les gens à reprendre une activité, mais de faire en sorte que ceux qui le font ne soient pas systématiquement pénalisés, alors même que le cumul emploi-retraite a été largement libéralisé depuis 2009.

Il s'agissait d'une reprise d'une recommandation de l'IGAS, dans son rapport de 2012 sur le cumul emploi-retraite et d'une proposition de loi de la sénatrice Isabelle Debré déposée également en 2012 (renvoyée en commission³⁷). On notera que le décret reste prudent et n'autorise qu'un cumul très limité – un bénéficiaire peut cumuler jusqu'au tour de 1 237 €/mois. En effet, même si l'intéressement des bénéficiaires est désormais une composante des minimas sociaux, l'ASPAs ne s'inscrit pas spontanément dans une politique d'activation des personnes, puisqu'elle correspond plutôt à la reconnaissance du droit au repos des personnes âgées, quelle que soit leur situation au regard du système de retraite, l'objectif principal demeurant que les personnes retardent leur départ à la retraite jusqu'à l'obtention du taux plein/d'une pension décente ou, si elles liquident et continuent à travailler, qu'elles recourent au cumul emploi-retraite plafonné qui permet de percevoir un plus haut revenu.

³⁶ Avec l'entrée en vigueur du décret n° 2014-1568 du 22 décembre 2014 relatif à la prise en compte des revenus tirés de l'exercice d'une activité professionnelle dans l'appréciation des ressources pour la détermination des droits au titre de l'allocation de solidarité aux personnes âgées.

³⁷ La proposition avait reçu l'approbation du Sénat, mais la mesure relevant du règlement, la proposition a été renvoyée.