

## Le dossier en bref

*Préparé par le secrétariat général du Conseil, sous la direction du président du COR*

**Pourquoi ce sujet ?** Le contexte dans lequel s'opèrent les transitions entre l'emploi et la retraite a beaucoup évolué depuis une vingtaine d'années. Du fait des réformes successives des retraites et de la suppression progressive des dispositifs favorisant les départs anticipés des seniors, les incitations au départ qui permettaient aux seniors de se retirer de la vie active avant l'âge de la retraite ont fait place aux incitations au maintien dans l'emploi. On peut dès lors dresser un bilan de ces incitations à la prolongation d'activité : ont-elles eu les effets attendus en termes de prolongation d'activité des seniors ? La prolongation de l'activité s'est-elle accompagnée d'une dégradation de la qualité des emplois et du niveau de vie de certains seniors ? Par ailleurs, dans le cadre du passage à un système de retraite universel en points, se pose la question de l'adaptation de trois dispositifs de transition de l'emploi : surcote, cumul emploi-retraite et retraite progressive.

### *I. La situation des seniors en termes d'emploi et de niveau de vie*

- **Quelle progression de l'activité des seniors ?** Après avoir fortement diminué au cours des années 1970 et 1980, en lien avec les politiques de cessation anticipée d'activité, les taux d'activité des seniors augmentent depuis la fin des années 1990 (+25 points pour les 55-59 ans et +20 points pour les 60-64 ans entre 2000 et 2017). Depuis 2003, le temps passé en activité après 50 ans a ainsi augmenté d'environ deux ans, et le temps passé en inactivité avant la retraite a diminué ([document n° 2 et 5](#)).
- **La progression de l'activité s'accompagne-t-elle d'une augmentation du chômage ?** Une personne en activité au sens du BIT est soit en emploi, soit au chômage. L'emploi des seniors a augmenté presque autant que l'activité des seniors, mais le chômage des seniors a augmenté dans une moindre mesure. Les seniors conservent une difficulté spécifique à sortir du chômage, avec davantage de chômeurs de longue durée, de chômeurs découragés, et moins de retours vers un emploi stable à temps plein ([document n° 4](#)).
- **La qualité des emplois des seniors se dégrade-t-elle ?** Entre 2007 et 2017, le travail à temps partiel est devenu un peu plus fréquent chez les seniors alors qu'il est stable chez les plus jeunes ; il est souvent choisi, notamment dans le cadre du cumul emploi-retraite. Le sous-emploi (somme du temps partiel subi et du chômage partiel) et les emplois à durée limitée (contrats à durée déterminée, intérim, apprentissage, stages et contrats aidés) ont un peu augmenté chez les seniors comme chez les plus jeunes ([documents n° 3 et 4](#)).
- **Comment évolue le niveau de vie des seniors ?** En 2013-2015, les seniors de 50 à 69 ans sont globalement dans une situation favorable en termes de niveau de vie, avec un niveau de vie moyen supérieur de 15 % à celui de l'ensemble de la population et un taux de pauvreté inférieur (10,2 % contre 14,0 %). Mais il existe des écarts importants entre les seniors en emploi ou à la retraite et ceux qui ne sont ni en emploi ni à la retraite (chômeurs ou inactifs). En particulier, les seniors qui restent en activité après 60 ans - notamment ceux qui cumulent emploi et retraite - ont en général des niveaux de vie relativement élevés, tandis que les chômeurs BIT et plus encore les chômeurs découragés sont souvent pauvres surtout lorsqu'ils sont encore loin de l'âge de la retraite. Depuis 20 ans, les seniors qui ne sont ni en emploi ni à la retraite sont devenus moins nombreux (il y a beaucoup moins d'inactifs mais davantage de chômeurs), mais leur taux de pauvreté a eu tendance à augmenter pour atteindre 32 % en 2015 ([documents n° 6 et n° 7](#)).

## *II. Les dispositifs facilitant les transitions emploi-retraite*

- **Quel est le profil des seniors qui recourent aux dispositifs de prolongation d'activité ?** Les principaux dispositifs de prolongation d'activité utilisés par les assurés sont la surcote qui leur permet de poursuivre leur activité en ajournant la liquidation de la pension afin de majorer celle-ci, le cumul emploi-retraite qui leur permet de liquider intégralement leur pension et de cumuler celle-ci avec des revenus d'activité et la retraite progressive qui leur permet de liquider seulement une fraction de leur pension et poursuivre une activité à temps partiel (*document n° 8*). Au régime général, les surcoteurs se distinguent des autres assurés par des entrées plus tardives sur le marché du travail et des carrières quasiment continues. Concernant le cumul emploi-retraite, près de la moitié des cumulants – 478 000 au total en 2016 – ont 64 ans ou moins, et sont également plus diplômés. Enfin, si le nombre d'assurés du régime général bénéficiaires du dispositif de retraite progressive est longtemps resté faible (de l'ordre de 1 000 retraités par an sur les années 2007 à 2014), il a triplé en 2015 suite à l'assouplissement de la condition d'âge pour y rentrer (*documents n° 9 à 11*).
- **Quels sont les dispositifs de « retraite flexible à l'étranger » et comment sont-ils utilisés ?** Dans tous les pays étudiés par le COR, les retraités ayant liquidé leur pension peuvent poursuivre une activité rémunérée à temps partiel ou temps complet. Dans tous les pays sauf en France, la poursuite d'activité s'accompagne de l'acquisition de droits nouveaux à pension. À noter que la France est le seul pays où la liquidation partielle de la retraite est soumise à la condition de réduire sa quotité de travail. Globalement, il ressort que ces dispositifs de « retraite flexible » sont peu sollicités par les travailleurs, bien que plusieurs enquêtes montrent que les travailleurs expriment le souhait d'une plus grande flexibilité dans leur décision de départ à la retraite. En moyenne, 10 % des personnes âgées entre 60 et 69 ans combinaient travail et retraite en Europe en 2012 (*document n° 12*).

## *III. Les perspectives d'évolution des dispositifs de transition*

- **Comment pourraient être transposés, dans le nouveau système universel en points, les dispositifs de prolongation d'activité ?** La surcote comme la décote font partie intégrante du cœur contributif d'un système actuariellement neutre par rapport à l'âge de départ à la retraite : soit de manière implicite, à travers une valeur de service du point qui augmente avec l'âge de liquidation ; soit de manière explicite, avec une valeur de service du point indépendante de l'âge de liquidation et la mise en œuvre d'un mécanisme de décote/surcote symétrique lié uniquement à l'âge de liquidation, dont le taux est calibré pour assurer cette neutralité. De même, dans cette logique de neutralité actuarielle, le cumul emploi-retraite intégral pourrait être autorisé sans condition, et les cotisations versées par les assurés durant la période de cumul seraient susceptibles d'ouvrir de nouveaux droits à retraite que l'assuré pourrait liquider ultérieurement. Un cumul libre offrirait simplicité (la pension liquidée est acquise une fois pour toutes) et une totale liberté dans la prolongation d'activité : l'assuré pourrait par exemple s'accorder une année sabbatique (repos ou formation) avant de reprendre une activité, il pourrait alterner périodes d'activité intense à rémunérations élevées (sans plafonnement) et périodes d'activité plus réduite, ou il pourrait encore vouloir réviser ses projets initiaux (pour saisir de nouvelles opportunités, s'adapter à l'évolution de sa santé, etc.). Le dispositif de retraite progressive ne serait dès lors dans ce nouveau schéma qu'une modalité d'une version élargie du cumul emploi-retraite intégralement libéralisé. Par rapport à ce cadre théorique, il pourrait être néanmoins fait le choix de s'écarter de la logique d'un système actuariellement neutre, afin de poursuivre divers objectifs comme l'incitation au travail des seniors ou la réduction des inégalités au sein des seniors (*document n° 13*).