

Article 26 : Cumul emploi-retraite

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Le dispositif de cumul emploi-retraite permet, sous certaines conditions, de cumuler un revenu d'activité professionnelle avec une retraite de base. Les régimes complémentaires disposent de leur propre réglementation.

Le cumul emploi-retraite est conditionné en premier lieu par la cessation d'activité avant l'entrée en jouissance de la retraite. Cette condition n'est cependant pas applicable à la sécurité sociale des indépendants, dans le régime des professions libérales et dans la fonction publique militaire. En application du premier alinéa de l'article L. 161-22 et de l'article R. 161-18 du code de la sécurité sociale, aucune condition n'est requise avant cinquante-cinq ans.

À partir de cet âge, les revenus d'activité peuvent être entièrement cumulés avec une retraite à partir de l'âge auquel l'assuré peut bénéficier d'une retraite à taux plein ou à partir de l'âge légal de départ s'il remplit les conditions de durée d'assurance pour bénéficier d'une retraite à taux plein, à condition de liquider toutes ses retraites auprès des régimes de base et des régimes complémentaires légalement obligatoires français, étrangers et des organisations internationales. Toutefois, lorsqu'un régime prévoit un âge minimum de départ postérieur à l'âge légal, l'obligation de liquidation dans ce régime n'intervient que lorsque cet âge a été atteint. Cette exception, qui concernait les cadres supérieurs cotisant à la tranche C des salaires dans le régime AGIRC avant la fusion avec l'ARRCO, ne trouve plus à s'appliquer (la CPRN, où l'âge minimal est de 64 ans, ne permet pas le cumul emploi retraite de la profession de notaire libéral pour le régime complémentaire).

Le cumul est cependant possible lorsque l'ensemble de ces conditions n'est pas réuni. La seule condition à remplir dans ce cas consiste en un délai de carence de six mois avant de reprendre une activité salariée lorsque celle-ci est poursuivie auprès du même employeur. Le cumul entre retraite et revenu d'activité est alors plafonné : dans les régimes de salariés (hors fonction publique et marins), le revenu d'activité ajouté aux retraites de base et complémentaires à ces régimes doit être inférieur à la moyenne mensuelle des salaires des trois derniers mois (article D. 161-2-7 du code de la sécurité sociale) ou, si ce montant est plus avantageux pour l'assuré, à 160 % du SMIC au 1^{er} janvier de l'année de reprise d'activité (article D. 161-2-9 du même code).

Dans les régimes de la fonction publique et des marins, le revenu annuel d'activité doit être inférieur à un tiers de la pension perçue la même année, majoré de la moitié du minimum garanti. Dans la fonction publique militaire, le cumul est possible et intégral pour les titulaires de pensions militaires (article L. 84 du code des pensions civiles et militaires de retraite).

Pour les non-salariés relevant de la sécurité sociale des indépendants et du régime des professions libérales, le revenu d'activité maximal est fixé en fonction du plafond de la sécurité sociale.

Dans ces régimes, lorsque le plafond est dépassé, le montant de la retraite est minoré à due concurrence du dépassement.

Dans le régime des avocats et le régime des non-salariés agricoles, le cumul plafonné n'est pas ouvert. En outre, dans le régime des non-salariés agricoles, le cumul intégral est soumis à une condition supplémentaire visant à libérer des terres pour les jeunes agriculteurs : l'exploitation ou la mise en valeur d'une parcelle est possible dans la limite maximale des deux cinquièmes de la surface minimale d'assujettissement fixée par arrêté préfectoral. Cette condition supplémentaire n'est toutefois pas applicable aux activités non salariées agricoles assujetties par rapport au temps de travail ou en fonction de coefficients d'équivalence fixés pour les productions hors-sol et aux activités exercées en qualité de collaborateur ou d'aide familial. Enfin, le cumul intégral temporaire pour une durée maximale de 2 ans renouvelable est possible, sur autorisation préfectorale, pour les assurés qui ne peuvent céder leur exploitation en pleine propriété ou en location, soit pour une raison indépendante de leur volonté, soit lorsque l'offre d'achat ou le prix du fermage ne répond pas aux conditions normales du marché (article L. 732-40 du code rural et de la pêche maritime).

Les affiliés à la caisse de retraite du personnel navigant de l'aviation civile peuvent bénéficier d'une liquidation partielle de leur retraite dans le cadre du temps alterné au mois complet ou fractionné. Ce dispositif permet de diminuer leur quotité de travail tout en liquidant une partie de leur pension de retraite complémentaire sur les jours non travaillés.

Le tableau ci-dessous récapitule ces différentes conditions par régime de base :

Montants 2020	Références	Cumul emploi retraite plafonné <i>(pensions liquidées à partir du 1^{er} janvier 2004)</i>	Cumul emploi retraite libéralisé <i>(activités reprises à partir du 1^{er} janvier 2009)</i>
Régime général salariés, salariés agricoles (MSA) et régimes spéciaux (hors fonction publique et marins)	L. 161-22 CSS	<p>Oui</p> <p><u>Champ d'application</u> :</p> <p>Avoir plus de 55 ans</p> <p><u>Plafond</u> :</p> <p>La somme pension (de base et complémentaires) + revenus d'activité < 1,6 SMIC (1,6 X 10,15 X 35 X 52 / 12 pour 35 h = 2 463,07 €) ou dernier salaire</p> <p><u>Contrainte</u> :</p> <p>Délai de carence de 6 mois (si même employeur)</p>	<p>Oui</p> <p><u>Conditions</u> :</p> <p>Avoir atteint l'âge légal (62 ans en 2017)</p> <p>Avoir le taux plein (par l'âge ou la durée d'assurance)</p> <p>Avoir liquidé l'intégralité des pensions de retraite</p>
Sécurité sociale des indépendants (SSI)	L. 634-6 CSS	<p>Oui</p> <p><u>Plafond</u> :</p> <p>Revenus annuels d'activité < PASS (3 428 € / mois) en quartier prioritaire de la politique de la ville ou zone de revitalisation rurale (ZRR)</p> <p>Revenus annuels d'activité < 1/2 PASS (soit 1 714 € / mois)</p>	

Montants 2020	Références	Cumul emploi retraite plafonné (pensions liquidées à partir du 1 ^{er} janvier 2004)	Cumul emploi retraite libéralisé (activités reprises à partir du 1 ^{er} janvier 2009)
Régime des professions libérales (CNAVPL)	L. 643-6 CSS	Oui <u>Plafond</u> : Revenus annuels nets d'activité < 1 PASS (3 428 € / mois)	
Régimes de la fonction publique, des ouvriers d'État et des marins	L. 84 à 86-1 CPCMR	Oui <u>Plafond</u> : Revenus annuels d'activité < 1/3 de la pension perçue la même année majorés de la moitié du minimum garanti (591,27 €/mois pour 40 ans de cotisations)	
Régime des avocats (CNBF)	L. 653-7 CSS	Non	
Régimes des non-salariés agricoles (MSA)	L. 732-39 CRPM	Non	Oui <u>Conditions</u> : Mêmes conditions que les autres régimes + conditions spécifiques (L. 722-5, L. 722-5-1 favorisant l'installation des jeunes agriculteurs)

Des dérogations au principe de cessation d'activité et au plafonnement du cumul sont prévues à l'article L. 161-22 du code de la sécurité sociale pour des activités réduites.

Pour les premières retraites liquidées à compter du 1^{er} janvier 2015, l'activité exercée dans le cadre du cumul emploi-retraite n'ouvre aucun droit nouveau à retraite en application de l'article L. 161-22-1 A du code de la sécurité sociale. Cette règle est assortie de rares exceptions : elle n'est pas applicable aux assurés des régimes spéciaux bénéficiaires d'une pension de retraite liquidée pour raison d'invalidité, aux titulaires d'une pension militaire (article L. 86 du code des pensions civiles et militaires de retraite). Elle ne s'applique pas aux danseurs du ballet de l'Opéra national de Paris et aux anciens agents, relevant du régime de retraite des mines, d'une des entreprises minières ou ardoisières relevant de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs ayant cessé définitivement leur activité ou ayant été mise en liquidation judiciaire avant le 31 décembre 2015, qu'à compter de l'âge légal de départ en retraite.

Jusqu'en 1983, le cumul d'une activité professionnelle et d'une retraite n'était soumis à aucune restriction. L'ordonnance n° 82-290 du 30 mars 1982 relative à la limitation des possibilités de cumuls entre pensions de retraite et revenus d'activité a subordonné, à compter du 1^{er} avril 1983, pour les salariés relevant du régime général, du régime agricole ou d'un régime spécial (à l'exception des magistrats), le service d'une retraite à la rupture définitive de tout lien avec l'employeur ou, pour les assurés de ces régimes exerçant une activité non salariée, à la cessation définitive de cette activité. Toutefois, cette incompatibilité ne s'appliquait qu'à l'activité professionnelle exercée lors de l'entrée en jouissance de la pension et n'empêchait pas une reprise d'activité auprès d'un autre

employeur. Cette disposition qui avait à l'origine un caractère temporaire a été prolongée puis pérennisée par l'article 28 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001. Elle a été étendue aux non-salariés des professions artisanales, industrielles et commerciales par l'article 12 de la loi n° 84-575 du 9 juillet 1984 portant diverses dispositions d'ordre social et aux non-salariés agricoles par l'article 11 de la loi n° 86-19 du 6 janvier 1986 relative à l'abaissement à soixante ans de l'âge de la retraite des personnes non salariées des professions agricoles.

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a étendu le principe de cessation d'activité aux professions libérales (article 90) et permis le cumul d'une retraite et d'un revenu d'activité dans la limite d'un plafond (cumul emploi-retraite plafonné) à compter du 1^{er} janvier 2004 (article 15). Les règles de cessation d'activité pour percevoir une retraite et de cumul d'une retraite avec un revenu d'activité s'apprécient au sein d'un même groupe de régimes (salariés hors fonction publique, fonction publique, professions artisanales, industrielles et commerciales, professions libérales).

L'article 88 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a introduit une seconde forme de cumul, le cumul intégral des revenus d'activité avec une retraite sous réserve de remplir deux conditions : d'une part, l'assuré doit liquider la totalité de ses retraites de base et complémentaires, d'autre part il doit avoir atteint l'âge du taux plein et la durée d'assurance pour obtenir une retraite à taux plein ou l'âge d'annulation de la décote. Le cumul intégral est ouvert aux avocats et aux non-salariés agricoles sous condition de superficie maximale d'exploitation.

La loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites a apporté plusieurs innovations à compter du 1^{er} janvier 2015 (articles 19 et 20) : elle subordonne le service d'une retraite à la cessation d'activité dans tous les régimes de base légalement obligatoires, elle généralise le principe de non constitution de droits nouveaux à retraite après l'entrée en jouissance d'une pension (auparavant, cette règle ne s'appliquait qu'en cas de reprise d'activité relevant du même régime en application du principe d'intangibilité des pensions), elle encadre les possibilités de cumul chez les autres employeurs que les employeurs publics pour les fonctionnaires civils (le cumul n'était auparavant plafonné que par reprise d'activité dans une administration ou un établissement public administratif), elle prévoit un écrêtement de la pension en cas de dépassement du plafond dans le cadre du cumul emploi-retraite plafonné (auparavant la pension était suspendue) et elle assouplit pour le cumul intégral l'obligation de liquider toutes ses retraites de base et complémentaires : les pensions pour lesquelles l'âge d'ouverture des droits, le cas échéant sans décote est supérieur à l'âge légal sont exclues de cette obligation de liquidation jusqu'à ce que l'assuré ait atteint l'âge d'annulation de la décote dans ce régime.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

Aux termes du onzième alinéa du Préambule de 1946, la Nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ». Le Conseil constitutionnel en a déduit, notamment dans sa décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010, que « l'exigence constitutionnelle résultant des dispositions précitées implique la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des travailleurs retraités ; qu'il est cependant possible au législateur, pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées ; qu'en particulier, il lui est à tout

moment loisible, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; qu'il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ».

1.3. ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Une étude du Conseil d'orientation des retraites¹ sur onze pays² développés montre un point commun en matière de cumul emploi-retraite : la liquidation d'une pension ne fait pas obstacle à la poursuite d'une activité et celle-ci s'accompagne de l'acquisition de droits nouveaux sauf en France.

Au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, en Suède et en Italie, il n'existe aucune restriction au cumul emploi-retraite.

En Allemagne, en Belgique et aux Etats-Unis d'Amérique, le cumul emploi-retraite est ouvert avec abattement sous condition de ressources sur la pension liquidée en-dessous d'un certain âge mais en Allemagne et en Belgique, aucun abattement n'est opéré lorsque la rémunération est inférieure à un plafond.

Le Japon pratique un abattement sous condition de ressources en fonction de l'âge et les retraités cumulant emploi et pension sont exonérés de cotisations sur leur rémunération au-delà de 70 ans.

En Espagne, un abattement de 50 % de la pension est opéré.

Le tableau ci-dessous récapitule les différentes conditions de cumul emploi-retraite de ces pays :

PAYS	CONDITIONS DE CUMUL EMPLOI-RETRAITE
Allemagne	<p>Possible sans restriction :</p> <p>pour les retraités de plus de 67 ans ;</p> <p>si la rémunération est inférieure à un plafond annuel (6 300 €).</p> <p>Possible avec abattement sur le niveau de pension de 40 % de la rémunération additionnelle au-delà du plafond.</p> <p>Rémunération additionnelle soumise à cotisation et ouvrant des droits nouveaux.</p>

¹ Source : COR, séance plénière du 21 novembre 2018, document n° 12 : L'activité des seniors et les transitions emploi-retraite à l'étranger

² Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, États-Unis d'Amérique, France, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et Suède.

PAYS	CONDITIONS DE CUMUL EMPLOI-RETRAITE
Belgique	<p>Possible sans restriction :</p> <p>pour les retraités de 65 ans et plus totalisant une durée de carrière inférieure à 45 ans ;</p> <p>pour les retraités de moins de 65 ans totalisant une durée de carrière inférieure à 45 ans si la rémunération est inférieure à un plafond annuel (22 521 € pour une personne seule).</p> <p>Possible avec abattement sur le niveau de pension pour les retraités de moins de 65 ans totalisant une durée de carrière inférieure à 45 ans :</p> <p>abattement de 35 % si la rémunération est inférieure à 200 % du plafond ;</p> <p>abattement de 100 % (pension suspendue) au-delà du plafond.</p> <p>Rémunération additionnelle soumise à cotisation et ouvrant des droits nouveaux.</p>
Canada	<p>Possible sans restriction pour les retraites complémentaires (CPP et QPP) :</p> <p>CPP : les cotisations salariés sur les rémunérations complémentaires sont obligatoires pour les 60-64 ans, facultatives pour les 65 ans et plus (dans ce cas, les cotisations employeurs sont obligatoires jusqu'aux 70 ans du salarié) ;</p> <p>QPP : les cotisations sur les rémunérations complémentaires sont obligatoires.</p> <p>Rémunération additionnelle ouvrant des droits nouveaux.</p>
Espagne	<p>Possible pour les retraités ayant atteint l'âge d'ouverture des droits avec abattement de 50 % sur la pension.</p> <p>Rémunération additionnelle soumise à cotisation et ouvrant des droits nouveaux.</p>
Etats-Unis d'Amérique	<p>Possible sans restriction si l'assuré a dépassé l'âge d'ouverture des droits.</p> <p>Possible sous conditions d'âge et de ressources :</p> <p>abattement sur la pension de 33 % de la rémunération perçue pendant l'année où l'assuré atteint l'âge d'ouverture des droits, au-delà de 41 880 \$;</p> <p>abattement sur la pension de 50 % de la rémunération perçue pendant l'année précédant l'âge d'ouverture des droits, au-delà de 15 720 \$.</p> <p>Rémunération additionnelle soumise à cotisation et ouvrant des droits nouveaux.</p>

PAYS	CONDITIONS DE CUMUL EMPLOI-RETRAITE
Italie	Possible sans restriction. Rémunération additionnelle soumise à cotisation et ouvrant des droits nouveaux.
Japon	Possible sous conditions d'âge et de ressources : pour les retraités de 60 à 64 ans, abattement sur la pension en fonction du cumul de la pension et de la rémunération, si le cumul excède 280 000 JPY ; pour les retraités de 65 ans et plus, abattement sur la pension en fonction du cumul de la pension et de la rémunération, si le cumul excède 460 000 JPY ; Les retraités de 70 ans et plus cumulant pension et rémunération sont exonérés de cotisations. Rémunération additionnelle ouvrant des droits nouveaux.
Pays-Bas	Possible selon les accords professionnels. Rémunération additionnelle soumise à cotisation et ouvrant des droits nouveaux.
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord	Possible sans restriction. Rémunération additionnelle soumise à cotisation et ouvrant des droits nouveaux.
Suède	Possible sans restriction. Rémunération additionnelle soumise à cotisation et ouvrant des droits nouveaux.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi les conditions de constitution de droits nouveaux à retraite lorsque l'assuré a déjà liquidé une retraite, alors que, jusqu'ici, cette possibilité était expressément exclue par l'article L. 161-22-1 A du code de la sécurité sociale dans tous les cas, à l'exception de rares exceptions tenant à des circonstances ou des types d'activité spécifiques (militaires, marins bénéficiant d'une retraite anticipée, danseurs du ballet de l'Opéra national de Paris et mineurs ayant fait l'objet d'un plan social jusqu'à l'âge légal).

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le cumul emploi-retraite constitue l'une des principales modalités de souplesse dans la transition entre l'activité et la retraite. Or, ce dispositif est peu mobilisé: en 2017, 3,3 % des retraités de 55 ans ou plus exercent une activité professionnelle et les taux d'emploi des personnes de 65 ans et plus sont nettement plus faibles en France que dans la moyenne de l'Union européenne (UE) : le taux d'emploi des hommes est de 7,7 % en France pour 17,2 % dans l'UE et celui des femmes de 5,4 % en France pour 10 % dans l'UE¹.

Ce dispositif peut apparaître inéquitable dans la mesure où l'assuré en cumul emploi-retraite cotise de la même façon qu'un assuré actif sans se créer aucun droit, ce qui génère par conséquent de nombreuses demandes d'exonération de cotisations.

Par ailleurs, les modalités du cumul emploi-retraite sont particulièrement complexes en raison de la fragmentation du système de retraite qui conduit à une diversité de règles et à la nécessité de mesures de coordination entre les régimes. Le système universel permet une simplification.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

3.1.1. Option de maintien des principaux paramètres actuels du dispositif et notamment de la non-crédation de droits nouveaux à retraite

Il aurait pu être envisagé de conserver certains paramètres du cumul emploi-retraite qui est aujourd'hui conditionné par l'atteinte du taux plein par la durée d'assurance ou par l'âge pour un cumul intégral et ne permet de se constituer aucun droit nouveau à retraite. Or, la non constitution de droits nouveaux à retraite constitue l'une des principales raisons du recours modeste au dispositif. Le maintien de la non constitution de droits nouveaux pour des retraités ayant atteint l'âge d'équilibre apparaîtrait désincitatif et inadapté aux objectifs poursuivis dans le système universel. C'est pourquoi cette option a été écartée.

3.1.2. Option consistant à permettre la création de droits nouveaux dans tous les cas

Il aurait pu être envisagé de permettre la constitution de droits nouveaux dans tous les cas de cumul emploi retraite. Cette option aurait présenté le risque d'une dérive du dispositif, les assurés pouvant être amenés à liquider leur retraite de façon précoce, y compris avec décote, afin de bénéficier du cumul emploi-retraite. Cette option qui présenterait par ailleurs un risque de surcoût important, *a minima* à court terme, pourrait aboutir à un accroissement du nombre de retraités pauvres qui aurait liquidé une moindre pension pour pouvoir cumuler plus rapidement avec une activité.

¹ Source : DREES, les retraités et les retraites, édition 2019

3.2. DISPOSITIF RETENU

Afin d'éviter ces deux écueils, l'option retenue consiste à permettre le cumul d'une retraite avec une activité professionnelle dès l'âge minimal de départ. Toutefois, le cumul intégral d'un revenu d'activité avec une retraite n'est ouvert qu'à compter de l'âge d'équilibre de même que l'acquisition de nouveaux droits.

En outre, et ce dès 2022 dans le système actuel, les assurés cotiseront et se créeront de nouveaux droits à retraite après liquidation de leur retraite dès lors qu'ils auront rempli les conditions d'âge et de durée d'assurance du cumul emploi-retraite intégral (soit l'atteinte du taux plein).

Ce mécanisme, conjugué à la surcote au-delà de l'âge d'équilibre et à l'élargissement de la retraite progressive à de nouveaux assurés permet de rendre chacun de ces dispositifs attractifs. Ainsi, dans le système universel, les seuls assurés qui ne se constitueront pas de droits nouveaux et ne pourront cumuler les revenus de leur activité et leur retraite que dans la limite d'un plafond seront ceux n'ayant pas atteint l'âge d'équilibre, contre 67 ans aujourd'hui pour l'âge du taux plein.

Afin de limiter les complexités excessives, la réouverture de droits dans le cadre du cumul activité-retraite sera limitée à la première période d'activité suivant la retraite. Dans le cadre de sa seconde retraite, l'assuré pourra exclusivement acquérir des points contributifs et ne bénéficiera pas des dispositifs de solidarité (points de solidarité au titre des interruptions d'activité, compte personnel de prévention...). Dans le cadre du système actuel, cette seconde retraite bénéficiera automatiquement du taux plein sans possibilité de surcote. La première retraite ne sera pas reliquidée.

Pour un bénéficiaire d'une retraite de réversion en cumul activité-retraite, le calcul de cette dernière prendra en compte sa retraite et les droits qu'il aura constitués en cumul activité-retraite à la date du décès et ne sera pas révisée ultérieurement.

Les restrictions d'accès au cumul activité-retraite des travailleurs non-salariés agricoles prévues par les articles L. 732-39 et L. 732-40 du CRPM sont maintenues pour les chefs d'exploitation agricole exerçant sur du foncier :

- le cumul n'est autorisé que sur une parcelle réduite de terre, dans la limite des 2/5 de la surface minimale d'assujettissement (SMA) fixée par arrêté préfectoral ; la SMA nationale est fixée par un arrêté du 13 juillet 2015 à 12,5 hectares et, en application de l'article L. 722-5-1 du CRPM, la SMA départementale en polyculture-élevage ne peut être inférieure de plus de 30 % à la SMA nationale (dans les zones de montagne ou défavorisées, la limite inférieure peut atteindre 65 %) ;
- un cumul temporaire, pour une durée maximale de deux ans renouvelable, sans condition de revenus est possible sur autorisation préfectorale pour les assurés qui ne peuvent céder leur exploitation en pleine propriété ou en location, soit pour une raison indépendante de leur volonté, soit lorsque l'offre d'achat ou le prix du fermage ne répond pas aux conditions normales du marché (articles L. 732-40 et D. 732-56 du CRPM).

Au contraire, aucune restriction par rapport au droit commun n'est prévue ni actuellement ni dans ce projet de loi :

- pour une activité non salariée agricole assujettie par rapport au temps de travail ou en fonction des coefficients d'équivalence fixés pour les productions hors-sol par un arrêté du 18 septembre 2015 ;
- pour une activité non salariée agricole exercée en qualité de collaborateur ou d'aide-familial.

L'ouverture de droits supplémentaires sera accessible aux assurés relevant du système actuel dès 2022. La retraite issue de ces nouveaux droits sera calculée au taux plein, sur la base des dispositifs contributifs.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article crée une section 3 dans le nouveau chapitre III du titre IX du livre I^{er} du code de la sécurité sociale, composée des nouveaux articles L. 193-7 à L. 193-13 qui regroupent les règles relatives au cumul activité-retraite ainsi que les nouveaux articles L. 732-66 et L. 732-67 dans le code rural et de la pêche maritime qui précisent les règles spécifiques aux travailleurs non-salariés des professions agricoles, à la place des règles figurant aujourd'hui dans les dispositions législatives applicables à l'ensemble des régimes de retraite qui sont abrogées.

Au niveau réglementaire, l'ensemble des dispositions d'application des dispositions actuelles précitées seront abrogées.

Il modifie les articles du code du travail relatifs à :

- la mise à la retraite d'un salarié par l'employeur (articles L. 1237-5 et L. 1237-5-1) et à la cessation de versement des allocations de chômage (article L. 4521-4) pour tirer les conséquences du remplacement du taux plein par l'âge d'équilibre ;
- l'indemnité de mise à la retraite (article L. 1237-7) et l'indemnité de départ à la retraite (article L. 1237-9) pour tirer les conséquences de la constitution de droits nouveaux dans le cadre du cumul activité-retraite.

Enfin, il modifie l'article L. 161-22-1 A actuel du code de la sécurité sociale, permettant aux assurés relevant du système actuel de bénéficier de droits nouveaux en cas de reprise d'activité professionnelle après la liquidation de leur retraite.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

La mesure relève de la seule compétence de la France.

L'article 48 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) se limite à prévoir une simple coordination des législations des États membres. Les règles européennes de coordination ne mettent pas en œuvre une harmonisation des régimes nationaux de sécurité sociale. Les États membres demeurent souverains pour organiser leurs systèmes de sécurité sociale.

Il est de jurisprudence constante par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) qu'il appartient ainsi à la législation de chaque État membre :

- de déterminer les conditions du droit ou de l'obligation de s'affilier à un régime de sécurité sociale ou à telle ou telle branche de pareil régime ;
- de définir les conditions requises pour l'octroi des prestations de sécurité sociale, du moment qu'il n'est pas fait, à cet égard, de discrimination entre nationaux et ressortissants des autres États membres.

En conséquence, le champ d'application et l'organisation de la protection sociale obligatoire relevant de compétence exclusive des États membres (jurisprudence constante de la CJUE), la mesure n'est pas contraire aux règles fixées par les traités ou en découlant.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts financiers

Dans le régime général, les cotisations versées par les assurés en cumul-emploi retraite, sans ouvrir de droits nouveaux, en 2017 s'élèvent à environ 500 M€ pour 3,6 Mds € de pensions versées¹.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Le présent article n'a pas d'impact spécifique direct sur les employeurs. Toutefois, en encourageant, par l'ouverture de droits nouveaux à retraite, les salariés à prolonger leur durée d'activité au-delà de l'âge d'équilibre, il suppose un accompagnement des employeurs dans l'encouragement à la poursuite d'activité des séniors.

4.2.3. Impacts sur les assurés

Le nouveau dispositif ne présente pas de différence avec le dispositif actuel pour les assurés n'ayant pas atteint l'âge d'équilibre : ces derniers pourront toujours cumuler activité et retraite mais ils ne s'ouvriront toujours pas de droits nouveaux à retraite et le cumul demeurera plafonné.

Au-delà de cet âge, le cumul sera intégral et des droits nouveaux à retraite seront constitués. Il est donc prévisible que des assurés de cette tranche d'âge soient plus nombreux à reprendre (ou poursuivre pour les travailleurs indépendants) une activité.

¹ Source : étude CNAV n° 2018-045, Les retraités du régime général qui sont salariés du secteur privé en 2017 : cumul emploi retraite et retraite progressive, novembre 2018.

4.3. IMPACT SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

En 2017, 45 % des personnes cumulant une activité avec une retraite sont des femmes¹ et, dans le régime général des salariés, la proportion est de 48 %². L'attractivité actuelle du dispositif semble donc partagée et l'avantage que représente la constitution de droits nouveaux est susceptible d'intéresser les femmes comme les hommes. Cependant, ce dispositif bénéficiera d'autant plus aux femmes que leurs retraites sont actuellement moins élevées.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Les consultations menées sur l'ensemble du projet de loi sont listées dans le tableau en introduction.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les nouvelles règles prévues par le présent article entrent en vigueur dans les conditions prévues à l'article 62.

5.2.2. Application dans l'espace

Les modalités d'application outre-mer du système universel de retraite sont définies à l'article 64.

5.2.3. Textes d'application

Les plafonds de revenus que peuvent procurer l'activité cumulée avec la pension de retraite ainsi que la durée maximale d'exploitation agricole durant seront précisés par décret.

¹ Source : DREES, Les retraités et les retraites, édition 2019, fiche 19.

² Source : CNAV, Les retraités du régime général qui sont salariés du secteur privé en 2017 : cumul emploi retraite et retraite progressive, novembre 2018.

ANNEXE

TEXTES CONSOLIDÉS, ACTUELS ET MODIFIÉS

Article L. 161-22-1 A actuel du code de la sécurité sociale	Article L. 161-22-1 A modifié du code de la sécurité sociale
<p>La reprise d'activité par le bénéficiaire d'une pension de vieillesse personnelle servie par un régime de retraite de base légalement obligatoire n'ouvre droit à aucun avantage de vieillesse, de droit direct ou dérivé, auprès d'aucun régime légal ou rendu légalement obligatoire d'assurance vieillesse, de base ou complémentaire.</p> <p>Le premier alinéa du présent article n'est pas opposable à l'assuré qui demande le bénéfice d'une pension au titre d'une retraite progressive prévue par des dispositions législatives ou réglementaires, notamment à l'article L. 351-15.</p>	<p>La reprise d'activité par le bénéficiaire d'une pension de vieillesse personnelle servie par un régime de retraite de base légalement obligatoire n'ouvre droit à aucun avantage de vieillesse, de droit direct ou dérivé, auprès d'aucun régime légal ou rendu légalement obligatoire d'assurance vieillesse, de base ou complémentaire.</p> <p>Le premier alinéa du présent article n'est pas opposable à l'assuré qui demande le bénéfice d'une pension au titre d'une retraite progressive prévue par des dispositions législatives ou réglementaires, notamment à l'article L. 351-15.</p> <p>Le premier alinéa n'est pas opposable aux assurés ayant atteint l'âge mentionné au a de l'article L. 161-22 ou remplissant la condition mentionnée au b du même article.</p> <p>La nouvelle retraite résultant d'une reprise d'activité dans le même régime de retraite de base légalement obligatoire ou d'une première affiliation dans un tel régime bénéficie du taux plein ou du pourcentage maximum mentionnés à l'article L. 161-17-3. Aucune majoration, aucun supplément ou aucun accessoire ne peut être octroyé au titre de cette retraite. Les périodes assimilées mentionnées à l'article L. 173-1-4 ne sont pas applicables pour le calcul de cette retraite.</p> <p>Aucun droit ne peut être acquis dans un même régime de retraite de base légalement obligatoire après la liquidation d'une</p>

	<p>deuxième retraite en application de l’alinéa précédent.</p> <p>La condition mentionnée au quatrième alinéa de l’article L. 161-22 et aux articles L. 351-10-1 et L. 353-6 ainsi qu’au dernier alinéa de l’article L. 732-54-1 du code rural et de la pêche maritime ne s’applique pas à la nouvelle retraite résultant d’une reprise d’activité dans le même régime de retraite de base légalement obligatoire ou d’une première affiliation dans un tel régime.</p>
<p>Article L. 1237-5 actuel du code du travail</p>	<p>Article L. 1237-5 modifié du code du travail</p>
<p>La mise à la retraite s'entend de la possibilité donnée à l'employeur de rompre le contrat de travail d'un salarié ayant atteint l'âge mentionné au 1° de l'article L. 351-8 du code de la sécurité sociale sous réserve des septième à neuvième alinéas :</p> <p>Un âge inférieur peut être fixé, dans la limite de celui prévu au premier alinéa de l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale, dès lors que le salarié peut bénéficier d'une pension de vieillesse à taux plein au sens du code de la sécurité sociale :</p> <p>1° Dans le cadre d'une convention ou d'un accord collectif étendu conclu avant le 1er janvier 2008 fixant des contreparties en termes d'emploi ou de formation professionnelle ;</p> <p>2° Pour les bénéficiaires d'une préretraite ayant pris effet avant le 1er janvier 2010 et mise en œuvre dans le cadre d'un accord professionnel mentionné à l'article L. 5123-6 ;</p> <p>3° Dans le cadre d'une convention de préretraite progressive conclue antérieurement au 1er janvier 2005 ;</p>	<p>La mise à la retraite s'entend de la possibilité donnée à l'employeur de rompre le contrat de travail d'un salarié ayant atteint l'âge mentionné au 1° de l'article L. 351-8 du code de la sécurité sociale ou l'âge mentionné à l'article L. 191-1 du même code augmenté de cinq années sous réserve des septième à neuvième alinéas :</p> <p>Un âge inférieur peut être fixé, dans la limite de celui prévu au premier alinéa de l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale, dès lors que le salarié peut bénéficier d'une pension de vieillesse à taux plein au sens du code de la sécurité sociale :</p> <p>1° Dans le cadre d'une convention ou d'un accord collectif étendu conclu avant le 1er janvier 2008 fixant des contreparties en termes d'emploi ou de formation professionnelle ;</p> <p>2° Pour les bénéficiaires d'une préretraite ayant pris effet avant le 1er janvier 2010 et mise en œuvre dans le cadre d'un accord professionnel mentionné à l'article L. 5123-6 ;</p> <p>3° Dans le cadre d'une convention de préretraite progressive conclue antérieurement au 1er janvier 2005 ;</p>

<p>4° Dans le cadre du bénéfice de tout autre avantage de préretraite défini antérieurement à la date de publication de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites et ayant pris effet avant le 1er janvier 2010.</p> <p>Avant la date à laquelle le salarié atteint l'âge fixé au 1° de l'article L. 351-8 du code de la sécurité sociale et dans un délai fixé par décret, l'employeur interroge par écrit le salarié sur son intention de quitter volontairement l'entreprise pour bénéficier d'une pension de vieillesse.</p> <p>En cas de réponse négative du salarié dans un délai fixé par décret ou à défaut d'avoir respecté l'obligation mentionnée à l'alinéa précédent, l'employeur ne peut faire usage de la possibilité mentionnée au premier alinéa pendant l'année qui suit la date à laquelle le salarié atteint l'âge fixé au 1° de l'article L. 351-8 du code de la sécurité sociale.</p> <p>La même procédure est applicable chaque année jusqu'au soixante-neuvième anniversaire du salarié.</p>	<p>4° Dans le cadre du bénéfice de tout autre avantage de préretraite défini antérieurement à la date de publication de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites et ayant pris effet avant le 1er janvier 2010.</p> <p>Avant la date à laquelle le salarié atteint l'âge fixé au 1° de l'article L. 351-8 du code de la sécurité sociale ou l'âge mentionné à l'article L. 191-1 du même code augmenté de cinq années et dans un délai fixé par décret, l'employeur interroge par écrit le salarié sur son intention de quitter volontairement l'entreprise pour bénéficier d'une pension de vieillesse.</p> <p>En cas de réponse négative du salarié dans un délai fixé par décret ou à défaut d'avoir respecté l'obligation mentionnée à l'alinéa précédent, l'employeur ne peut faire usage de la possibilité mentionnée au premier alinéa pendant l'année qui suit la date à laquelle le salarié atteint l'âge fixé au 1° de l'article L. 351-8 du code de la sécurité sociale ou l'âge mentionné à l'article L. 191-1 du même code augmenté de cinq années.</p> <p>La même procédure est applicable chaque année jusqu'au soixante-neuvième anniversaire du salarié.</p>
<p align="center">Article L. 1237-5-1 actuel du code du travail</p>	<p align="center">Article L. 1237-5-1 modifié du code du travail</p>
<p>A compter du 22 décembre 2006, aucune convention ou accord collectif prévoyant la possibilité d'une mise à la retraite d'office d'un salarié à un âge inférieur à celui fixé au 1° de l'article L. 351-8 du code de la sécurité sociale ne peut être signé ou étendu.</p> <p>Les accords conclus et étendus avant le 22 décembre 2006, déterminant des contreparties en termes d'emploi ou de formation professionnelle et fixant un âge inférieur à</p>	<p>A compter du 22 décembre 2006, aucune convention ou accord collectif prévoyant la possibilité d'une mise à la retraite d'office d'un salarié à un âge inférieur à celui fixé au 1° de l'article L. 351-8 du code de la sécurité sociale ou l'âge mentionné à l'article L. 191-1 du même code augmenté de cinq années ne peut être signé ou étendu.</p> <p>Les accords conclus et étendus avant le 22 décembre 2006, déterminant des contreparties en termes d'emploi ou de formation professionnelle et fixant un âge inférieur à</p>

celui mentionné au même 1°, dès lors que le salarié peut bénéficier d'une pension de vieillesse à taux plein et que cet âge n'est pas inférieur à celui fixé au premier alinéa de l'article L. 351-1 du même code, cessent de produire leurs effets au 31 décembre 2009.	celui mentionné au même 1°, dès lors que le salarié peut bénéficier d'une pension de vieillesse à taux plein et que cet âge n'est pas inférieur à celui fixé au premier alinéa de l'article L. 351-1 du même code, cessent de produire leurs effets au 31 décembre 2009.
Article L. 1237-7 actuel du code du travail	Article L. 1237-7 modifié du code du travail
La mise à la retraite d'un salarié lui ouvre droit à une indemnité de mise à la retraite au moins égale à l'indemnité de licenciement prévue à l'article L. 1234-9.	La mise à la retraite d'un salarié lui ouvre droit à une indemnité de mise à la retraite au moins égale à l'indemnité de licenciement prévue à l'article L. 1234-9. Chaque salarié ne peut bénéficier que d'une seule indemnité de départ ou de mise à la retraite. L'indemnité est attribuée lors de la première liquidation de la retraite.
Article L. 1237-9 actuel du code du travail	Article L. 1237-9 modifié du code du travail
Tout salarié quittant volontairement l'entreprise pour bénéficier d'une pension de vieillesse a droit à une indemnité de départ à la retraite. Le taux de cette indemnité varie en fonction de l'ancienneté du salarié dans l'entreprise. Ses modalités de calcul sont fonction de la rémunération brute dont il bénéficiait antérieurement. Ce taux et ces modalités de calcul sont déterminés par voie réglementaire.	Tout salarié quittant volontairement l'entreprise pour bénéficier d'une pension de vieillesse a droit à une indemnité de départ à la retraite. Le taux de cette indemnité varie en fonction de l'ancienneté du salarié dans l'entreprise. Ses modalités de calcul sont fonction de la rémunération brute dont il bénéficiait antérieurement. Ce taux et ces modalités de calcul sont déterminés par voie réglementaire. Chaque salarié ne peut bénéficier que d'une seule indemnité de mise à la retraite ou de départ à la retraite. L'indemnité est attribuée lors de la première liquidation de la retraite.
Article L. 5421-4 actuel du code du travail	Article L. 5421-4 modifié du code du travail
Le revenu de remplacement cesse d'être versé : 1° Aux allocataires ayant atteint l'âge prévu à l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale justifiant de la durée d'assurance, définie au deuxième alinéa de l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale, requise pour	Le revenu de remplacement cesse d'être versé : 1° Aux allocataires ayant atteint l'âge prévu à l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale justifiant de la durée d'assurance, définie au deuxième alinéa de l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale, requise pour

<p>l'ouverture du droit à une pension de vieillesse à taux plein ;</p> <p>2° Aux allocataires atteignant l'âge prévu à l'article L. 161-17-2 du même code augmenté de cinq ans ;</p> <p>3° Aux allocataires bénéficiant d'une retraite attribuée en application des articles L. 161-17-4, L. 351-1-1, L. 351-1-3, L. 351-1-4 et des II et III des articles L. 643-3 et L. 723-10-1 du code de la sécurité sociale, des articles L. 732-18-1 à L. 732-18-3 du code rural et de la pêche maritime et des troisième et septième alinéas du I de l'article 41 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 (n° 98-1194 du 23 décembre 1998).</p>	<p>l'ouverture du droit à une pension de vieillesse à taux plein ;</p> <p>2° Aux allocataires atteignant l'âge prévu à l'article L. 161-17-2 du même code augmenté de cinq ans ;</p> <p>3° Aux allocataires bénéficiant d'une retraite attribuée en application des articles L. 161-17-4, L. 351-1-1, L. 351-1-3, L. 351-1-4 et des II et III des articles L. 643-3 et L. 723-10-1 du code de la sécurité sociale, des articles L. 732-18-1 à L. 732-18-3 du code rural et de la pêche maritime et des troisième et septième alinéas du I de l'article 41 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 (n° 98-1194 du 23 décembre 1998) ;</p> <p>4° Pour les assurés mentionnés au II de l'article L. 190-1 du code de la sécurité sociale :</p> <p>a) Aux allocataires ayant atteint l'âge d'équilibre prévu à l'article L. 191-5 du code de la sécurité sociale applicable à leur génération ;</p> <p>b) Aux allocataires bénéficiant d'une retraite attribuée en application des articles L. 192-1, L. 192-2, L. 192-4 et L. 192-5 du code de la sécurité sociale ou des troisième à septième alinéas du I de l'article 41 de la loi n° 98-1194 du 23 décembre 1998 de financement de la sécurité sociale pour 1999.</p>
---	---

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Dans le système de retraite actuel, il existe plusieurs mécanismes dits de « modularité », qui permettent aux assurés de contribuer volontairement à leurs régimes afin d'améliorer le montant de leurs droits à retraite.

1.1.1. Dispositifs de rachat de cotisations

Les rachats permettent d'acquérir des droits à retraite au titre de périodes passées. Ces dispositifs permettent aux assurés qui n'ont pas des carrières complètes d'acquérir des trimestres manquants, notamment afin d'atténuer ou de supprimer la décote et ainsi de d'anticiper la date à laquelle ils peuvent partir au taux plein.

Rachat au titre des années d'études et années incomplètes, dit « Rachat Fillon » ou « versement pour la retraite »¹

Ce dispositif permet de racheter jusqu'à 12 trimestres correspondant aux années d'études supérieures et aux années d'activité incomplètes, pour lesquelles l'assuré a validé moins de 4 trimestres par an.

Il est ouvert aux assurés de l'ensemble des régimes de base, à l'exception des assurés affiliés au régime des marins, géré par l'ENIM.

La formule de calcul est prévue afin que ce rachat soit actuariellement neutre. Le montant du rachat dépend de trois paramètres² :

- L'âge auquel le rachat est effectué ;
- Le revenu moyen des trois dernières années ;
- L'option de rachat retenue :
 - Dans la 1^{ère} option (taux seul), les trimestres rachetés peuvent servir uniquement à réduire la décote ;
 - Dans la 2^{ème} option (taux + durée), les trimestres rachetés permettent de réduire la décote et d'augmenter la durée de cotisation prise en compte pour le calcul du coefficient de proratisation ;
 - Dans la fonction publique et les régimes spéciaux, une troisième option s'ajoute. Il est possible de racheter des trimestres qui affectent la durée de cotisation prise en compte pour le calcul de la pension, sans affecter la décote.

¹ Art. L. 351-14-1 CSS

² L'équation permettant de déterminer le coût d'un trimestre est prévue à l'article D. 351-9 CSS