

Article 24

Principe général de cumul entre la retraite et l'exercice d'une activité professionnelle

Cet article pose un principe général autorisant l'acquisition de droits à retraite, sous forme de points de retraite supplémentaires, en cas de cumul entre une activité professionnelle et une pension de retraite.

I. LES PRINCIPES DU CUMUL ENTRE PENSION DE RETRAITE ET ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE

A. LE CUMUL ENTRE UNE PENSION DE RETRAITE ET DES REVENUS D'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE, UNE POSSIBILITÉ ANCIENNE MAIS NÉANMOINS TRÈS ENCADRÉE

La possibilité de cumuler une pension de retraite et une activité professionnelle existe depuis la création du système de retraite en 1945. À l'origine, compte tenu du contexte favorable de l'emploi, ce cumul ne faisait l'objet d'aucun encadrement juridique ⁽¹⁾.

Tel n'est plus le cas depuis les années 1980, puisque la nouvelle donne économique et la dégradation de l'emploi ont conduit le législateur ⁽²⁾, dès 1982, à limiter les possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d'activité, en contrepartie, alors, de l'abaissement de 65 à 60 ans de l'âge de la retraite à taux plein.

1. Les principaux dispositifs de cumul

Deux principaux dispositifs de cumul peuvent être identifiés dans les régimes actuels : le cumul emploi-retraite (article 26 du projet de loi), qui est le plus important en volume de retraités, et la retraite progressive (article 25). Ces dispositifs font l'objet d'une présentation succincte dans le présent commentaire, et d'une présentation détaillée au sein des commentaires d'articles correspondants.

• Modifié substantiellement par la loi du 21 août 2003 ⁽³⁾, par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 ⁽⁴⁾ puis par la loi du 20 janvier 2014 ⁽⁵⁾, le dispositif du cumul emploi-retraite, dont les modalités sont précisées à l'article

(1) Sabrina Vanlierde, « Le cumul emploi-retraite », *Retraite et société*, n° 46, 2005/3.

(2) Ordonnance n° 82-290 du 30 mars 1982 relative à la limitation des possibilités de cumuls entre pensions de retraite et revenus d'activités.

(3) Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

(4) Article 88 de la loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009.

(5) Articles 19 et 20 de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite.

L. 161-22 du code de la sécurité sociale pour le régime général, repose sur plusieurs principes applicables à l'ensemble des régimes de retraite légalement obligatoires de base et complémentaires :

– un principe de cessation d'activité de l'assuré pour obtenir le versement de sa retraite (premier alinéa de l'article L. 161-22) ;

– un principe de cotisations non productrices de droits nouveaux à retraite, dès lors que l'assuré a liquidé une première pension de retraite (article L. 161-22-1 A du même code). En vertu de cet article, « *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 base ou complémentaire* ». Il existe toutefois des dérogations à ce principe pour les bénéficiaires d'une pension militaire, les assurés du régime des marins (ENIM) ainsi que les artistes du ballet relevant de la caisse de retraite des personnels de l'Opéra national de Paris.

Après la liquidation de l'ensemble de ses pensions légalement obligatoires, sous réserve d'avoir atteint l'âge d'ouverture du droit à la retraite ainsi que la durée d'assurance requise pour bénéficier du taux plein ou l'âge d'annulation de la décote, l'assuré peut reprendre une activité professionnelle générant des revenus d'activité, tout en cumulant l'intégralité de ses revenus avec sa pension de retraite (cumul intégral). Le cumul est également possible si l'assuré ne remplit pas l'une des deux conditions cumulatives : le cas échéant, le cumul des revenus d'activité et de la pension de retraite est plafonné. Si les revenus d'activité conduisent à dépasser le plafond fixé, la pension est écrêtée à due concurrence du dépassement (cumul partiel).

Les fonctionnaires civils et militaires peuvent également prétendre au cumul emploi-retraite, selon des dispositions spécifiques mentionnées aux articles L. 84 à L. 89 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

● La retraite progressive a quant à elle vocation à faciliter une transition progressive vers la retraite. Accessible seulement aux salariés et aux travailleurs indépendants, elle permet à un assuré de liquider partiellement sa pension de retraite, tout en continuant d'exercer une activité professionnelle à temps partiel lui permettant d'acquérir des droits à retraite, afin d'augmenter le montant de sa future pension.

La principale différence entre la retraite progressive et le dispositif du cumul emploi-retraite est que seule la retraite progressive permet d'augmenter les droits acquis par les périodes de cumul entre l'activité professionnelle et le bénéfice d'une pension de retraite.

B. UN NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES PEU ÉLEVÉ, MALGRÉ LES AVANTAGES OFFERTS PAR LES DISPOSITIFS DE CUMUL

1. Le nombre de bénéficiaires reste proportionnellement faible par rapport au nombre de retraités

● Selon l'enquête Emploi de l'INSEE ⁽¹⁾, en 2017, 473 000 personnes âgées de 55 ans ou plus cumulaient une activité professionnelle avec une pension de retraite – tous dispositifs confondus –, soit 3,3 % de l'ensemble des retraités de 55 ans ou plus. Ce chiffre reste stable depuis plusieurs années, malgré les assouplissements du recours au dispositif prévus par la loi du 20 janvier 2014.

EFFECTIFS DE RETRAITÉS EN SITUATION DE CUMUL D'UNE ACTIVITÉ AVEC LA RETRAITE DE 2014 À 2017*

Année	Effectifs de cumulants (en milliers)	Part parmi les retraités (en %)	Part des femmes (en %)
2014	464,5	3,4	44
2015	480,6	3,5	40
2016	456,7	3,3	43
2017	473,2	3,3	45

(*) Y compris retraite progressive.

Source : DREES, d'après INSEE, enquête Emploi en continu 2014 à 2017.

La retraite progressive demeure quant à elle un dispositif très confidentiel, puisque d'après la DREES ⁽²⁾, le nombre de bénéficiaires s'élevait à 15 800 personnes au 31 décembre 2017, dont 70 % de femmes – un chiffre en augmentation de 38 % par rapport à 2016.

Plus de la moitié des bénéficiaires d'un dispositif de cumul a au moins 65 ans (58 %).

EFFECTIFS DE RETRAITÉS EN SITUATION DE CUMUL D'UNE ACTIVITÉ AVEC LA RETRAITE, PAR TRANCHE D'ÂGE ET PROPORTION DANS L'ENSEMBLE DE LA POPULATION DES 55 ANS OU PLUS PERCEVANT UNE RETRAITE, EN 2017

Âge	Effectifs de cumulants	Part parmi les retraités (en %)	Part parmi les personnes en emploi (en %)
De 55 à 59 ans	56 000	23,7	1,9
De 60 à 64 ans	144 000	6,4	12,9
De 65 à 69 ans	172 000	4,8	64,1
70 ans ou plus	99 000	1,3	83,0

(*) Y compris retraite progressive.

Source : DREES, d'après INSEE, enquête Emploi en continu 2014 à 2017.

(1) Étude mentionnée dans : DREES, « Les retraités et les retraites », Édition 2019, pp. 134 à 155.

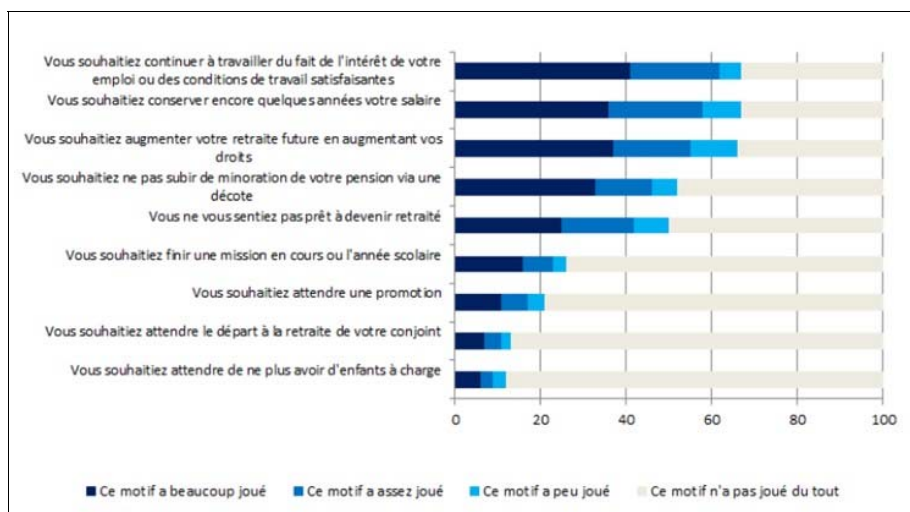
(2) DREES, Ibid.

Les personnes en situation de cumul occupent plus souvent une activité en tant qu'artisans, commerçants, chefs d'entreprise ou exploitants agricoles (19,4 %) que l'ensemble des personnes de 55 ans ou plus qui occupent un emploi (13 %). En outre, plus de 70 % des emplois exercés dans le cadre d'un cumul avec la retraite sont des emplois à temps partiel.

2. Un relatif manque d'attractivité des dispositifs de cumul qui interroge sur la pertinence de leurs critères

Selon une enquête récente sur les motivations de départ à la retraite ⁽¹⁾, les personnes parties à la retraite « le plus tard possible » – soit 33 % des retraités qui occupaient encore un emploi au moment de leur départ –, évoquaient en priorité l'intérêt de leur emploi ou des conditions de travail satisfaisantes, le souhait de conserver leur salaire pendant quelques années encore, ou le souhait d'augmenter leur retraite future en augmentant leurs droits.

MOTIVATIONS DE PROLONGATION D'ACTIVITÉ DES RETRAITÉS DÉCLARANT ÊTRE PARTIS PLUS TARD QUE POSSIBLE



(*) Nouveaux retraités résidant en France qui étaient en activité au moment de leur départ et qui ont déclaré qu'ils n'étaient pas partis dès qu'ils en ont eu la possibilité mais plus tard.

Source : DREES, CNAV, SRE, CDC, COR, DSS, AGIRC-ARRCO, Enquêtes Motivations de départ à la retraite 2014 et 2017.

● Pour les assurés, l'intérêt de ces dispositifs de cumul n'est donc pas seulement d'ordre financier, même si pour les personnes ayant une faible pension de retraite, le recours au cumul emploi-retraite est un moyen de compléter utilement leur pension. Le dispositif de la retraite progressive permet ainsi à ses bénéficiaires une transition en douceur vers la retraite, tout en leur offrant la possibilité de continuer à acquérir des droits à retraite. Quant au cumul emploi-retraite, il permet aux seniors désireux de continuer à exercer une activité professionnelle tout en

(1) France Stratégie, « Les seniors, l'emploi et la retraite », octobre 2018.

réduisant progressivement, s'ils le souhaitent, leur durée de travail, sans perte financière.

- La relative stabilité dans le temps du nombre de bénéficiaires d'un dispositif de cumul emploi-retraite, alors que l'ensemble des récentes réformes des retraites ont cherché à développer le recours à ces dispositifs, traduit néanmoins un relatif manque d'attractivité dont les raisons peuvent être recherchées dans les paramètres mêmes de mise en place de ces dispositifs.

S'agissant de la retraite progressive, le champ restreint de ses bénéficiaires tout comme la difficulté de transformer une activité à temps plein en activité à temps partiel pour certains emplois peuvent expliquer le faible recours à ce dispositif. L'extension de ce dispositif par la loi du 20 janvier 2014, qui a consisté à étendre l'accès de la retraite progressive aux assurés ayant atteint l'âge légal diminué de deux ans et justifiant d'une durée d'assurance de 150 trimestres, a néanmoins porté ses fruits, avec une augmentation significative de bénéficiaires depuis 2014.

Quant au cumul emploi-retraite, la principale limite relève de l'impossibilité de se constituer de nouveaux droits à retraite pour les assurés ayant déjà liquidé leurs pensions, rendant *de facto* ce dispositif peu attractif. De surcroît, cette situation est inéquitable car les personnes en cumul emploi-retraite sont soumises au même niveau de cotisations que les salariés, sans pour autant s'ouvrir des droits équivalents au regard de la retraite.

Enfin, comme l'a souligné le rapport de M. Jean-Paul Delevoye, « *ces dispositifs s'avèrent en outre souvent très complexes dans leur application* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Les dispositifs actuels de cumul entre une activité professionnelle et une pension de retraite seront étendus et rendus plus attractifs au sein du régime universel de retraite : la retraite progressive sera ainsi étendue à tous les assurés, tandis que le cumul emploi-retraite permettra d'acquérir de nouveaux droits afin d'augmenter le montant de la pension de retraite de l'assuré ayant fait le choix de travailler plus longtemps.

Le droit d'acquérir des points de retraite supplémentaires en contrepartie de l'exercice d'une activité professionnelle en parallèle du bénéfice d'une pension de retraite est érigé en principe général par l'article L. 193-1 nouveau du code de la sécurité sociale créé par le présent article.

Cet article nouveau, inséré au sein de la section I du chapitre III du nouveau titre IX du livre I^{er} du code de la sécurité sociale, dispose ainsi que le « *service d'une retraite ne fait pas obstacle à l'exercice d'une activité professionnelle permettant d'acquérir des points de retraite supplémentaires* », dans les conditions prévues :

— d’une part, à la section 2 : « Retraite progressive » du même chapitre III (*cf.* commentaire de l’article 25) ;

— d’autre part, à la section 3 : « Exercice d’une activité rémunérée postérieurement à la liquidation complète d’une retraite » du même chapitre III (*cf.* commentaire de l’article 26).

*

* *