

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES  
Séance plénière du 14 février 2006 à 9 h 30  
*"Examen de la surcote"*

### **Avis du Conseil d'orientation des retraites**

Dès son premier rapport, remis au Premier ministre en décembre 2001, le Conseil d'orientation des retraites a considéré que le relèvement des taux d'emploi des seniors, parmi les plus bas de l'Union européenne, devait constituer un axe essentiel d'une politique des retraites. Pouvoir travailler jusqu'à la retraite est un objectif juste et fédérateur.

La loi du 21 août 2003 a tenu compte de cette orientation dans plusieurs de ses dispositions. Mais tout ne relève pas de la loi. La négociation entre les partenaires sociaux s'est fait attendre mais elle a eu lieu. La préparation d'un plan d'action concerté entre l'Etat et les partenaires sociaux est très largement avancée.

Il n'appartient pas au Conseil de se prononcer sur les mesures envisagées par ce plan qui n'est pas encore arrêté. Même si des réserves peuvent exister de la part de quelques membres du Conseil, non sur le principe même d'un tel plan mais sur tel ou tel aspect de son contenu ou son équilibre général, le Conseil constate qu'un tournant est pris sur une question majeure sur laquelle il a, avec constance, attiré l'attention. Il constate que, comme il l'a préconisé, des mesures diversifiées sont prévues pour rompre ce qui est aujourd'hui un véritable cercle vicieux. Ces mesures ne relèvent pas, pour la très grande majorité d'entre elles, d'incitations financières proposées aux seniors. Et il est réaliste qu'il en soit ainsi pour la prise en compte de l'ensemble des aspects de cette question.

Des mesures constituant des incitations financières à la prolongation de l'activité et ayant pour objectif de renforcer la liberté de choix sur la combinaison du travail et de la retraite font partie du plan. Elles concernent la retraite progressive qui devrait pouvoir, avec la parution attendue des décrets prévus par la loi de 2003, être améliorée, un assouplissement envisagé du cumul emploi-retraite et une augmentation souhaitée par le Premier ministre de la surcote. Ces trois dispositifs, s'ils sont mis en place de manière cohérente, doivent correspondre à des modes différents de prolongation de l'activité ou de transition entre un emploi à plein temps et une retraite pleine.

Parmi ces dispositifs, l'augmentation de la surcote pose des problèmes particuliers, notamment en raison de la nécessité de tenir compte de l'équilibre financier des régimes de retraite et de la diversité des modalités de mise en œuvre qui peuvent être envisagées si une réforme est faite. Or, sur ces questions, sur lesquelles un tout récent rapport du Conseil d'analyse économique<sup>1</sup> s'est prononcé, les avis divergent. C'est dans ce contexte que le

---

<sup>1</sup> « Les seniors et l'emploi en France », Antoine d'Autume, Jean-Paul Betbèze et Jean-Olivier Hairault. La documentation française, janvier 2006.

Premier ministre a saisi en urgence le Conseil d'orientation des retraites de plusieurs questions concernant la surcote, d'une part, et la cohérence des dispositifs, d'autre part.

Avant d'examiner ces différents points, le Conseil veut rendre compte des réserves qui se sont exprimées en son sein tant sur le moment où est intervenue cette saisine que sur le calendrier envisagé pour modifier la surcote.

### **I- Les interrogations sur le respect de la concertation politique, sur la date de la réforme de la surcote et sur la nécessaire prudence.**

Trois réserves principales ont été faites.

#### 1) Les avis du Conseil et la concertation politique

La première porte sur le fait que la date de saisine du Conseil conduit à ce qu'il s'exprime postérieurement à la concertation conduite par le ministre délégué à l'emploi et au travail en liaison avec le Ministre de la santé et le Ministre délégué à la sécurité sociale.

L'ensemble des membres partage l'idée, présente depuis le début des travaux du Conseil, que le rôle du Conseil est de se prononcer suffisamment en amont des décisions pour que ses délibérations laissent toute la place qui doit exister à la concertation et à la décision politiques et regrettent que les organisations professionnelles puissent se trouver dans un certain porte à faux.

Mais, tandis que certains membres en tirent une conclusion négative sur l'opportunité de cette saisine, une large majorité des membres estime que les réelles incertitudes existant sur les mesures à prendre, à l'occasion du plan concerté, sur la surcote et sur la cohérence des dispositifs expliquent cette saisine en urgence. L'ensemble des membres du Conseil est naturellement sensible à la confiance qui lui est faite.

#### 2) L'opportunité d'une réforme avant 2008

La seconde réserve porte sur le calendrier des mesures envisagées. Elle ne concerne pas le décret sur la retraite progressive qui est prévu par la loi de 2003, mais l'opportunité de prendre en 2006 des mesures relatives à la surcote.

L'ensemble des membres estime, comme l'indique d'ailleurs la lettre du Premier ministre, qu'il est important que le calendrier arrêté en 2003 et qui prévoit un rendez-vous en 2008, avec une procédure soigneusement prévue pour que les décisions soient précédées des avis et concertations nécessaires, soit, en règle générale, respecté. Il en va de la nécessaire stabilité des règles de retraite prévues pour le long terme et des réelles questions de cohérence que pourraient poser des changements partiels.

La surcote est d'ailleurs en France, compte tenu de l'ensemble des règles sur le décompte de la durée de cotisation, un mécanisme plus complexe qu'il n'apparaît.

Mais, alors que certains membres en déduisent qu'une modification de la surcote, introduite en 2003 et sur l'application de laquelle le recul est très faible, est inopportune, une large majorité des membres estime que l'élaboration du plan d'action concerté sur l'emploi des seniors constitue une circonstance très particulière pouvant conduire à revoir certaines règles concernant le départ à la retraite.

Le Conseil est d'ailleurs favorable à ce que la loi revienne sans tarder sur les dispositions permettant de mettre les salariés à la retraite avant 65 ans, dès lors qu'un accord professionnel est passé. Une telle disposition est cohérente avec le souhait d'améliorer l'efficacité de la surcote. En corollaire, le Conseil estime d'ailleurs que si cette orientation était remise en cause ou édulcorée dans un calendrier trop distendu, le signal que peut donner une augmentation de la surcote perdrait son sens.

### 3) La prudence en tout état de cause nécessaire

Invité par le Premier ministre à approfondir la surcote dans ses prochains travaux, le Conseil le fera d'autant plus volontiers que plusieurs aspects de la question méritent des études complémentaires pour tenir compte des données observées en France et à l'étranger et approfondir l'examen des aspects financiers. La loi de 2003 comporte de très nombreuses mesures ; chacune d'entre elles n'a pas toujours fait l'objet d'études approfondies : dès lors que la surcote était fixée à 3%, la prudence financière paraissait respectée, voire permettre aux régimes de bénéficier en partie de l'allongement de la durée d'activité. Les études existantes ont été utilisées pour fixer ce taux ; des études particulières qui permettraient d'affiner l'examen n'ont pas été engagées.

Le Conseil a pu, malgré le délai très court qui lui a été imparti, bénéficier de l'appui de l'INSEE, seul à disposer de certains outils, et de la collaboration des administrations concernées. Il est toutefois pleinement conscient de la valeur relative de ces outils, de la difficulté d'anticiper l'impact de la surcote sur les comportements et de la nécessité de prendre en compte des aspects autres que purement financiers et qui peuvent jouer dans des sens opposés (signal positif pour l'emploi des seniors d'un côté, risque de bénéficier surtout à certaines catégories, de l'autre), ce qui le conduit à se prononcer avec prudence. S'exprimant dans l'état des connaissances et du débat du moment, il se sent libre, si nécessaire, d'évoluer sur tel ou tel point.

Après avoir rappelé quelques données indispensables sur la justification théorique de la surcote et le caractère relatif de la notion de mesure actuariellement neutre, sera examiné l'ensemble des questions qui ont été posées au Conseil sur la surcote et sur les principes de cohérence entre les divers dispositifs.

## **II- Mécanisme théorique de la surcote dans un régime en répartition, caractère relatif de la notion de mesure actuariellement neutre et mesure des effets selon le modèle Destinie**

### 1) Mécanisme théorique de la surcote

Dans un régime de retraite, lorsqu'un assuré décale d'un an son âge de départ à la retraite, il fait économiser une année de prestations au régime et lui rapporte une année de cotisations supplémentaires. Il est, en conséquence, possible, de façon financièrement neutre pour le

régime, de prévoir une majoration de la retraite des assurés qui diffèrent leur départ à la retraite.

Dans le calcul de la surcote actuariellement neutre, les paramètres à prendre en compte sont de plusieurs types :

- paramètres du régime : taux de cotisation pour les retraites, taux de revalorisation des pensions, taux de liquidation, existence ou non de pensions de réversion, durée de cotisation requise,
- paramètres techniques : table de mortalité ou espérance de vie à l'âge du départ en retraite, taux d'actualisation.

Dans une situation démographique stable, le taux de surcote financièrement neutre dans un système par répartition dépend d'un taux d'actualisation égal au taux de croissance de la masse salariale. Le taux d'actualisation retenu se distingue ainsi d'un taux d'intérêt qui devrait être utilisé si les sommes gagnées, dans un premier temps, par le régime du fait des décalages d'âge étaient placées sur les marchés financiers.

Les valeurs de ces paramètres sont ceux de la période courante. L'espérance de vie à la retraite a notamment une grande importance : plus elle est élevée, moins la surcote actuariellement neutre est forte. Celle-ci varie dans le temps en raison de l'évolution des paramètres à prendre en compte. De même, le taux de surcote neutre actuariellement n'a pas de raison d'être identique d'un pays à un autre. Enfin, le taux de surcote actuariellement neutre n'est pas égal au taux de décote actuariellement neutre.

## 2) Prise en compte de la situation réelle des régimes

Pour apprécier l'impact effectif pour les régimes d'une modification de la surcote, plusieurs éléments doivent être pris en considération.

- Les personnes en emploi qui choisiront de poursuivre leur activité et bénéficieront de la surcote peuvent avoir un profil particulier : les personnes qualifiées, en bonne santé et bénéficiant de bonnes conditions de travail sont vraisemblablement actuellement davantage susceptibles de percevoir une surcote<sup>2</sup>. Or, ces personnes ont des espérances de vie plus longues que les autres. En conséquence, un taux de surcote théorique, calculé sur la base des caractéristiques de l'ensemble de la population est dans cette hypothèse trop favorable pour les assurés et pèserait sur l'équilibre financier des régimes.

- Le calcul théorique de la surcote est fondé sur l'hypothèse que la situation démographique est celle d'un régime permanent dans lequel les effectifs de chaque génération croissent à un rythme identique. A cause de la vague du *baby boom*, cette hypothèse ne correspond pas à la réalité. La surcote versée à ces générations, du fait de la taille de ces générations, pèsera à terme sur des générations moins nombreuses.

- Enfin, avant la mise en place de la mesure, un certain nombre d'assurés liquidaient leur retraite dans les conditions qui permettent aujourd'hui une surcote, mais sans bénéficier d'un

---

<sup>2</sup> Le taux d'emploi des hommes âgés de 58-59 ans est de l'ordre de 65% pour les cadres et de 35% pour les employés (enquêtes Emploi 2000 à 2002).

surcroît de pension. Après la mise en place de la surcote, ces assurés peuvent ne pas changer de comportement mais percevoir des pensions plus élevées.

Les simulations de l'INSEE, réalisées avec le modèle Destinie, prennent en compte ces phénomènes.

Il est d'ailleurs possible que la surcote déclenchant une modification très significative des comportements soit supérieure à celle qui serait neutre financièrement pour les régimes.

### 3) Appréciation des effets d'une augmentation du taux de la surcote à l'aide du modèle Destinie

L'étude effectuée par l'INSEE a porté sur une augmentation dans le régime général de la surcote qui passerait de 3% actuellement à 5 ou 7%. Les chiffres indiqués ci-dessous ont été calculés en prenant comme référence la situation actuelle d'une surcote à 3%.

- L'effet financier dans le temps est très clair. Au début de la période, le décalage, même limité, des âges de départ procure des ressources supplémentaires au régime. Cet effet se stabilise puis s'inverse<sup>3</sup> quand la part des retraités bénéficiant de la surcote augmente et entraîne une augmentation significative de la pension moyenne. Dans la première période (jusqu'en 2010 environ), les gains s'élèveraient assez rapidement pour représenter environ 2% de la masse des pensions du secteur privé pour une surcote à 5% et de 3,5% pour une surcote à 7%. Le gain diminuerait ensuite rapidement (surtout pour la surcote à 7%) et le besoin de financement est majoré à long terme d'environ 1% de la masse des pensions du secteur privé pour une surcote à 5% et 1,5% pour une surcote à 7%.

- L'effet sur les comportements est significatif sans être massif du fait d'un niveau assez élevé de préférence pour le loisir pris en compte par le modèle et des effets d'aubaine signalés ci-dessus<sup>4</sup>. Le décalage moyen de l'âge de liquidation, par rapport à une situation dans laquelle la décote est à 3%, serait de l'ordre de 2 mois avec une surcote à 5% et de 3 mois avec une surcote à 7%.

Encore une fois, ces chiffres sont indicatifs mais ils montrent qu'il y a un risque de report sur les générations futures, qui seront moins nombreuses. Ils montrent également que l'élévation à 5% ou 7% de la surcote est, à terme, un coût pour les régimes de retraite.

Ces effets sont appréciés pour les régimes de retraite. D'autres effets n'ont pas été mesurés compte tenu des délais du travail réalisé ; ils concernent l'ensemble des finances publiques et, plus largement, la croissance économique.

---

<sup>3</sup> Le Conseil d'analyse économique fait l'hypothèse d'un placement sur le marché financier des gains transitoires de la surcote, mais cela pose le problème de savoir distinguer dans un régime ce qui résulte de la modification de la durée de cotisation et ce qui résulte de la surcote.

<sup>4</sup> Le terme est un raccourci qui désigne simplement le fait qu'une personne peut profiter de la surcote sans changer son comportement. Le modèle estime qu'environ 40% des bénéficiaires de la surcote n'auront pas changé de comportement.

### **III- Orientations envisageables dans le cas d'une hausse de la surcote**

Les données dont le Conseil dispose incitent à la prudence sans pour autant conduire à écarter toute augmentation de la surcote.

#### 1) L'intérêt d'un barème progressif pour donner un signal sans prendre de risques financiers excessifs.

L'augmentation de la surcote peut être perçue comme un signal clair que l'expérience des seniors est précieuse. Au-delà de l'incitation directe à modifier les comportements, elle peut aussi être un signal de la valeur donnée à l'expérience des seniors et de l'importance qui est attachée à la prolongation choisie de l'activité.

Si une attention particulière doit être apportée à la situation des personnes sans emploi avant la retraite, les mesures concernant les personnes en emploi peuvent avoir des effets positifs sur la perception des seniors par la société, par les employeurs et par eux-mêmes.

Pour limiter les risques financiers, les orientations suivantes peuvent être envisagées :

- Dans l'état actuel des données dont il dispose, le Conseil estime que la surcote ne saurait dépasser 5%, compte tenu notamment du caractère élevé en France de l'espérance de vie et de l'ampleur qu'a eue le baby-boom, ainsi que l'âge auquel la surcote est ouverte. Plus largement, il considère que les incertitudes, notamment sur le niveau de la surcote actuariellement neutre, sont trop importantes pour que l'on puisse dépasser 5% sans risque d'alourdir inutilement les charges des régimes de retraite.
- Les effets d'aubaine étant plus élevés les premiers trimestres de surcote, le taux de 3% ne devrait pas être modifié la première année de surcote.
- Il paraît ensuite possible d'envisager un passage progressif à 4% puis 5%, en fonction du nombre d'années de surcote, ainsi qu'un taux de 5% pour les années travaillées au-delà de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une retraite complète et au-delà de 65 ans, âge auquel il n'y a plus de décote. De tels changements paraissent suffisamment significatifs pour constituer un signal clair dans le plan d'action concerté des seniors.

Au demeurant, l'impact général de la mesure dépend non seulement de son taux, mais de l'information générale donnée aux assurés. Or, si un travail de fond très solide se fait au GIP info retraite et dans de nombreux régimes pour donner de plus en plus d'informations aux assurés qui le demandent, le Conseil constate que toutes les études montrent une grande méconnaissance de certaines données fondamentales concernant le niveau des retraites, l'existence de la surcote...

#### 2) L'intérêt d'une évolution des régimes complémentaires

Les régimes complémentaires attribuent déjà des points supplémentaires en cas de prolongation de l'activité au-delà de l'âge ou de la durée ouvrant droit au taux plein équivalant à une surcote en moyenne de l'ordre de 3% par année supplémentaire d'activité.

Mais rien n'interdirait de donner des points supplémentaires en harmonie avec les mesures prises pour le régime général et c'est la question soulevée par la lettre du Premier Ministre.

Prolonger la surcote dans les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC aurait certainement des effets positifs sur les comportements de décalage de l'âge de départ à la retraite et sur les économies réalisées dans le régime général (tant que l'on se situe au-dessous du taux financièrement neutre pour ce dernier régime).

La question se pose d'autant plus, qu'à l'inverse, une augmentation de la surcote dans le régime général sans augmentation dans les régimes complémentaires aurait pour eux tous les avantages financiers que ce type de mesures permet sans en comporter les coûts : le retard de liquidation induit par l'augmentation de la surcote dans le régime général améliorerait la situation financière des régimes complémentaires mais n'entraînerait pour eux aucun surcoût à terme.

Il faut cependant prendre en considération le fait que les régimes complémentaires sont devant des échéances importantes. Les transferts financiers de l'ARRCO vers l'AGIRC font débat et cela d'autant plus que les avantages familiaux sont nettement plus élevés à l'AGIRC. La situation financière de l'AGIRC posera des problèmes de fond dans une période très proche. L'évolution de l'AGIRC sera discutée en 2006 ou 2008. La surcote bénéficiant plus largement aux cadres, on peut comprendre, dans cette situation, les difficultés qu'auraient les régimes à modifier très rapidement les paramètres en vigueur.

Le Conseil estime souhaitable que, dans ce domaine comme dans les autres, une harmonisation existe entre le régime général et les régimes complémentaires. Il pourrait être à cet égard prudent que la réforme ne soit pas faite sans s'assurer que l'orientation vers des majorations similaires est bien admise par les régimes. Le calendrier unique paraissant impossible, il souhaite que les régimes complémentaires, naturellement libres de leur décision, rejoignent le régime général dès que possible.

### 3) Une situation transitoire pour les fonctionnaires

Dans la fonction publique, la durée d'assurance constituant le point de départ de la surcote est inférieure à la durée correspondante pour les salariés du secteur privé (40 ans). Ceci conduit à conserver dans l'immédiat un taux de surcote de 3% dans la fonction publique.

L'alignement de la surcote des fonctionnaires sur celle des salariés du privé peut être envisagé à partir du moment où la durée de cotisations des secteurs public et privé sera identique (2008). La comparaison des situations des fonctionnaires et des salariés du privé devra d'ailleurs logiquement être faite en comparant le régime des fonctionnaires<sup>5</sup> et le total du régime général et des régimes ARRCO et AGIRC. Le Conseil ne dispose pas d'éléments suffisants qui lui permettraient de connaître l'incidence d'une élévation de la surcote dans ces régimes.

On ne saurait cependant s'en tenir là pour ce qui concerne les fonctionnaires.

---

<sup>5</sup> Y compris le régime additionnel de la fonction publique.

En premier lieu, il conviendra de réfléchir aux règles différentes pour les polypensionnés selon qu'ils terminent leur carrière comme fonctionnaires ou dans un autre régime.

En second lieu, on doit constater la lenteur de la mise en place du dispositif prévu par la loi de 2003 pour faciliter la mobilité des enseignants. Le Conseil estime nécessaire de remobiliser les différents ministères concernés et de faire évoluer, le cas échéant, les procédures.

Enfin, le Conseil constate également qu'à côté de l'impulsion donnée dans le secteur privé, le sujet manque de lisibilité dans la fonction publique. Le Conseil souhaite vivement qu'un ensemble de mesures cohérentes et significatives soient prises pour assurer que les deuxièmes parties de carrière et les fins de carrière se déroulent dans des conditions satisfaisantes<sup>6</sup> et que les fonctionnaires, de ce fait, soient encouragés à poursuivre leur activité.

#### 4) La sortie en capital : une idée qui peut paraître séduisante mais qui ne convainc pas le Conseil

Il convient à présent d'examiner l'hypothèse suggérée par le Conseil d'analyse économique d'une surcote versée sous forme de capital avec deux arguments.

L'avantage d'un tel choix est de sembler, au premier abord, avoir un effet potentiel sur les comportements d'activité beaucoup plus fort qu'une surcote d'un montant immédiat plus faible et servie tout au long de la durée de retraite et de ne pas peser sur les générations futures<sup>7</sup>.

Il a, par ailleurs, pour conséquence, si le capital est calculé sur la base de la durée moyenne de vie à la retraite, d'avantager les assurés ayant une durée de vie inférieure à la moyenne. On peut y trouver pour intérêt d'organiser ainsi une part de redistribution au bénéfice des catégories ayant une plus courte espérance de vie. Cet avantage doit cependant être largement pondéré par le constat que ce sont rarement ces personnes qui vont pouvoir et vouloir prolonger leur activité. Il doit aussi être rappelé que la prise en compte des différences d'espérance de vie dans les régimes de retraite pose des problèmes redoutables dès lors que l'on s'éloigne de ce qui est strictement en relation avec le travail.

Avant d'examiner la portée de ces avantages une question se pose quant à l'intérêt et à la possibilité de laisser un choix aux assurés entre sortie en capital ou surcote classique. Si le versement de la surcote sous forme de capital est la seule possibilité offerte aux assurés, la surcote ne répond plus aux attentes des assurés qui font le choix de prolonger leur activité pour améliorer le montant d'une pension qu'ils jugeraient insuffisante<sup>8</sup>. Ceci pourrait conduire à laisser aux assurés le choix de la modalité de versement de la surcote : sous forme de majoration de la pension ou en capital. Les risques d'« antisélection », avec leurs coûts pour les régimes, sont, cependant, alors trop importants pour permettre raisonnablement de

---

<sup>6</sup> Le ministère de la fonction publique s'est, au travers de son représentant, très impliqué dans le groupe de travail qui s'est livré, pour le Conseil d'orientation des retraites, à une réflexion documentée sur ce sujet. Ce travail a été présenté au Conseil au cours de la réunion du 25 janvier 2006 : « Fonctions publiques : de la réforme des retraites à la gestion des parcours professionnels », Groupe de travail présidé par Frédéric Tiberghien et Marianne Berthod-Wurmser (rapporteur), janvier 2006.

<sup>7</sup> Cet effet n'est que potentiel, les assurés pouvant en moyenne préférer une sortie en rente pour augmenter leurs pensions.

<sup>8</sup> On peut toujours en théorie convertir un capital en rente, mais avec des frais de gestion supplémentaires. L'opération devient très paradoxale !



proposer un tel choix. La pression en ce sens pourrait toutefois être importante et rendre le dispositif instable.

Ceci conduit à examiner les conséquences d'un versement en capital sur les finances des régimes et sur leurs principes de fonctionnement.

Le coût net annuel évalué par l'INSEE d'une sortie en capital, équivalant à une surcote de 3%, serait de 1% de la masse des pensions du secteur privé en 2010. Cette hypothèse aurait un coût massif pour la CNAV et pourrait difficilement être comprise à un moment où la préoccupation d'équilibre financier des régimes est largement partagée. Il se réduirait ensuite lentement (environ 0,8% en 2020) pour ne devenir proche de zéro qu'en 2035.

Par ailleurs, le choix d'une telle modalité soulève des questions touchant la finalité même des régimes de retraite<sup>9</sup>. Elle introduit, en effet, la possibilité d'un service sous forme de capital d'une fraction de pension, ce qui est contraire à l'objet même de l'assurance vieillesse qui est de protéger les assurés au titre du risque viager. Elle peut se traduire à terme par l'appauvrissement d'un certain nombre de retraités<sup>10</sup> par rapport à la situation actuelle.

L'ensemble des membres du Conseil n'est pas favorable à une sortie en capital.

#### **IV- La cohérence entre les mesures relatives à la retraite progressive, à la surcote et au cumul emploi-retraite**

Le Premier Ministre a demandé au Conseil de « veiller à la bonne articulation de la surcote avec la retraite progressive et le cumul emploi-retraite en tenant compte des évolutions envisagées à cet égard ».

##### 1) La première condition d'une bonne articulation est d'avoir des idées claires sur les objectifs auxquels répondent ces différents dispositifs

1.1. La surcote correspond à une augmentation de la pension pour ceux qui prolongent, dans la même entreprise ou non, une activité au-delà de l'âge de 60 ans et de la durée de cotisation exigée pour avoir le taux plein. Elle se situe pour le salarié dans une logique de poursuite d'activité à temps plein ou à temps partiel sans discontinuité.

1.2. La retraite progressive, elle aussi, se situe dans un projet de poursuite de l'activité au-delà de 60 ans, mais seulement à temps partiel et avec une deuxième liquidation au moment choisi. Elle est particulièrement intéressante pour les assurés qui veulent poursuivre leur activité à temps partiel et atteindre le taux plein.

La cessation progressive ne convient ni à tous les salariés ni à toutes les entreprises mais c'est une faculté très appréciable pour des salariés qui restent aptes à travailler mais ont besoin ou souhaitent vivement diminuer leur activité.

Elle peut être également intéressante pour des entreprises qui réduisent certaines activités ou éprouvent des difficultés à employer certains seniors à temps plein.

---

<sup>9</sup> Rappelée par la loi de 2003.

<sup>10</sup> Le Conseil n'ignore pas que le capital versé pourrait dans bien des cas contribuer à financer des investissements durables mais il faut aussi penser à ceux qui devront peut-être financer une maison de retraite dont le coût va évoluer comme les salaires avec une pension revalorisée comme les prix.

C'est un dispositif très attendu et qui doit pouvoir être fortement valorisé tant au titre du libre choix que par sa prise en compte des difficultés des fins de parcours qu'il ne faut pas négliger.

1.3. Le cumul emploi-retraite, au sens précis du terme, désigne la situation où une personne a définitivement liquidé sa retraite, rompu les liens avec son employeur mais souhaite garder une activité ou en reprendre une. Il suppose nécessairement la rupture du contrat de travail pour liquider sa retraite. Si une activité est reprise ultérieurement, le salarié n'améliorera pas sa retraite mais continuera à verser toutes les cotisations<sup>11</sup>.

Or ces trois dispositifs sont parfois confondus, ce qui peut être notamment induit par des problèmes de traduction ou par des emplois différents des mêmes termes selon les pays ; le terme « cumul emploi-retraite » désigne parfois toute situation dans laquelle il y a à la fois une activité professionnelle et une retraite, ce qui inclut la retraite progressive, voire l'ensemble des mécanismes des régimes de retraite qui concernent la période autour de l'âge de référence et donc, par exemple, la surcote. Il est en France réservé aux situations de travail postérieures à la retraite et n'entraînant pas une nouvelle liquidation de la retraite<sup>12</sup>.

## 2) Les réformes envisagées

Trois évolutions sont envisagées. Le décret sur la retraite progressive devrait être pris prochainement. Le Conseil n'a pas connaissance que tous les paramètres à fixer aient été définitivement arrêtés. Le ministre de l'emploi et du travail a fait connaître que le Gouvernement estimait que les règles du cumul emploi retraite devaient être assouplies. Le Premier ministre a fait part de son souhait d'augmenter la surcote.

A l'occasion de ces trois décisions, il est effectivement nécessaire de vérifier, d'une part, que les dispositifs sont bien configurés en fonction des finalités qui sont les leurs et, d'autre part, que les règles financières de ces dispositifs ne conduisent pas, en pratique, à inciter à choisir le dispositif le plus coûteux pour les régimes de retraite.

### 2.1. La question du respect des objectifs propres à chaque dispositif se pose à propos d'une règle actuellement existante dans la réglementation du cumul et qui est parfois contestée

La loi interdisait depuis 1983 que le retraité travaille chez le même employeur<sup>13</sup> de crainte que des arrangements soient faits entre l'ancien salarié et l'employeur pour qu'il revienne travailler ou qu'il continue à travailler, éventuellement à un tarif moindre, prenant ainsi la place qui aurait pu être occupée par une personne sans emploi alors qu'il bénéficiait de sa retraite. L'interdiction ne concernait pas le travail chez un autre employeur qui était complètement libre pour deux raisons : il paraissait peu probable que des retraités en grand nombre trouvent un emploi chez un nouvel employeur et il était important de ne pas réglementer le cumul d'une manière disproportionnée qui aurait méconnu le droit au travail.

<sup>11</sup> Cette règle, appliquée avec constance, est nécessaire notamment pour ne pas déstructurer le marché du travail.

<sup>12</sup> S'il est possible, dans le cadre d'un système organisé comme la retraite progressive de prévoir une double liquidation de la retraite, il serait impossible que des droits nouveaux soient acquis à n'importe quel moment obligeant à des liquidations successives.

<sup>13</sup> Ou que le fonctionnaire travaille pour le même employeur public, les dérogations ne concernant que certaines activités notoirement déficitaires et les fonctionnaires, notamment les militaires, qui ont une limite d'âge avant 60 ans.

La loi de 2003 a mis fin à l'interdiction absolue concernant l'ancien employeur, ce qui est un assouplissement, mais elle a imposé un délai de six mois entre la rupture du contrat de travail chez l'employeur et une reprise d'activité chez le même employeur.

L'objectif de l'exigence de ce délai, qui peut de prime abord surprendre, est précisément d'éviter que le cumul emploi-retraite soit détourné de sa finalité et de s'assurer que les situations de travail sans discontinuité chez le même employeur relèvent du cadre juridique prévu à cet effet.

Si un salarié et un employeur veulent poursuivre la relation de travail, ils le peuvent fort bien dans le cadre des mécanismes actuels<sup>14</sup> précisément prévus à cet effet et qui permettent de continuer à acquérir des droits à la retraite. Si le salarié veut travailler à temps partiel, il peut<sup>15</sup> prendre une retraite progressive, ou bénéficier de la surcote en fonction des périodes validées ou encore, si l'employeur en est d'accord, cotiser à taux plein, faculté qui est ouverte par les textes. Si le salarié souhaite travailler à temps plein, il peut bénéficier de la surcote.

L'autorisation de cumuler chez un même employeur conserve une utilité lorsque la relation de travail ayant été interrompue, l'entreprise, qui ne le prévoyait pas, veut rappeler le salarié qui en est d'accord. Cette situation n'est pas une hypothèse d'école à une période où les changements démographiques peuvent entraîner des pénuries locales ou sectorielles.

Le délai de six mois a aussi un objet précis. Il est d'éviter la tentation que pourraient avoir certains employeurs de peser par cette voie sur les salaires. Il serait choquant de trouver le lendemain de sa retraite un salarié occupant le même poste de travail chez le même employeur. Les risques de déstructuration du marché du travail par de telles pratiques existent. Les caisses de retraite n'ont pas pour mission de prendre en charge une partie des coûts salariaux.

## 2.2. La nécessité d'éviter que soit retenu par le salarié et l'employeur le dispositif qui, dans le cas d'espèce, serait le plus coûteux pour les caisses de retraite

Il est tout à fait clair qu'il peut être beaucoup plus avantageux pour un actif de cumuler une retraite et un salaire que de bénéficier de la surcote, mais que cette option peut être beaucoup plus coûteuse pour les régimes de retraite. Elle peut pousser à des liquidations plus précoces, ce qui a une influence immédiate sur les dépenses. Et même si les personnes qui exercent une activité après la retraite cotisent aux caisses de retraite, le cumul peut être, dans bien des cas, immédiatement ou sur durée de vie, plus avantageux que la surcote.

## Les régimes de retraite ont besoin d'actifs travaillant plus longtemps... avant leur départ en retraite

---

<sup>14</sup> Ou qui doivent être prochainement entrer en vigueur comme la retraite progressive.

<sup>15</sup> Ou plutôt il pourra quand le projet de décret mettant en place le nouveau dispositif sera paru.

### 2.3. La prise en compte du droit au travail et des besoins des entreprises et des collectivités locales

La cohérence des différents dispositifs entre eux doit naturellement s'accompagner de la prise en compte de la nécessité de respecter autant que possible le droit au travail<sup>16</sup> et des besoins de l'économie et de la gestion locale.

C'est pourquoi il ne faut évidemment pas déduire des considérations précédentes que le cumul devrait être interdit ou limité de manière drastique.

Deux types de raisons peuvent conduire à ne pas envisager un plafonnement trop strict. En premier lieu, le droit au travail après la retraite doit être maintenu. Un retraité peut très bien ne pas avoir envisagé de reprendre une activité ou simplement se laisser le temps d'y réfléchir plus tard, faire liquider sa retraite définitivement et trouver ultérieurement une opportunité qui l'intéresse. Il peut y trouver un avantage financier mais aussi souhaiter diversifier ses activités. En second lieu, les entreprises et les collectivités locales peuvent avoir besoin de ressources en main d'œuvre qui ne seraient pas disponibles autrement. Ceci peut être vrai, du fait de pénuries locales ou sectorielles, même s'il existe du chômage. Les pénuries, qui peuvent bloquer des projets créateurs d'emplois, seront d'ailleurs sans doute plus fréquentes dans la période à venir dans laquelle les générations nombreuses de l'après-guerre arrivent à l'âge de la retraite.

Les plafonds de cumul doivent être fixés en tenant compte de ces différents points de vue.

La loi du 21 août 2003 a libéralisé le cumul en l'autorisant chez le même employeur (sous réserve du délai de six mois mentionné ci-dessus) ; elle a entendu simplifier la réglementation en alignant les plafonds de cumul sur les régimes complémentaires qui n'avaient jusqu'alors pas manifesté d'inclination pour une évolution de leurs règles. Cette réglementation prévoit la suspension de la pension lorsque la somme du salaire procuré par un nouvel emploi et de la retraite est supérieure au dernier salaire. La simplification a donc entraîné à la fois une mesure plus libérale et une restriction nouvelle. Or il n'est pas indifférent pour un retraité de continuer ou non à percevoir sa retraite de base. Cette règle pose surtout des problèmes pour les petits salaires. Le montant de cumul possible est évidemment plus limité pour les petits salaires. Par ailleurs, du fait de l'organisation de notre système de retraite en deux étages, le taux de remplacement est plus élevé pour les petits salaires, ce qui diminue la marge de cumul possible avec le salaire.

Le Conseil estime dans sa majorité qu'il est souhaitable de faire évoluer la règle du régime général dans le sens d'un élargissement des marges de cumul pour les salaires modestes.

Au demeurant, il serait très souhaitable de conserver la simplification appréciable que constitue l'homogénéité des plafonds fixés pour le régime général et dans les régimes complémentaires, ce qui suppose que l'Etat se rapproche des régimes complémentaires avant de prendre une décision.

Le Conseil, qui n'ignore pas à quel point ces règles soulèvent, dans un sens ou un autre, des réactions parfois vives, et invite, de ce fait, à la prudence, estime, en l'état de sa réflexion ,

---

<sup>16</sup> Ce droit peut être restreint pour tenir compte de considérations d'intérêt général, comme l'a reconnu le Conseil constitutionnel, mais ne doit pas l'être excessivement par rapport à ces considérations.

que les modifications apportées par la loi de 2003 et corrigées dans le sens qui précède iraient dans le sens d'une cohérence entre les trois dispositifs qui articulent retraite et travail et de la prise en compte tant des besoins de l'économie que de la préservation, très nécessaire, de l'équilibre financier des régimes de retraite.

X  
X X

En conclusion, le Conseil souhaite attirer l'attention sur cinq points essentiels.

- Il n'est pas sûr qu'un taux de surcote financièrement neutre pour les régimes de retraite ait une très forte influence sur les comportements. Il ne faut pas s'en étonner car les incitations à la prolongation d'activité ne peuvent se résumer à ce mécanisme. Les autres mesures financières relèvent d'une politique de croissance et d'emploi qui n'est pas du ressort des régimes.

- En réalité, placée dans un plan d'action pour l'emploi des seniors, cette mesure aurait sans doute plus un effet de signal bien perceptible pour l'ensemble de la société qu'un effet de changement direct et immédiat des comportements.

- Il est nécessaire de mettre en place une observation régulière sur l'utilisation de ces dispositifs. Elle peut donner, à terme plus ou moins rapproché, des indications précieuses sur la pertinence des solutions adoptées même s'il n'est évidemment pas souhaitable de faire évoluer trop fréquemment des règles si l'on veut éviter que tant les assurés que les caisses de retraite soient mis en difficulté par l'instabilité de la réglementation.

- L'information générale des assurés doit être améliorée pour qu'ils connaissent ces règles.

- Le Conseil poursuivra, comme le Premier ministre l'y invite, sa réflexion sur la surcote et la cohérence des divers dispositifs, notamment grâce aux données recueillies après la mise en place de la surcote qui sont aujourd'hui limitées ; les comparaisons internationales peuvent aussi être utilisées mais elles ne sont pertinentes qu'avec une connaissance fine des réglementations, une prise en compte de l'histoire des systèmes et des différents marchés du travail qui peuvent conduire à des comportements différents. Toutefois, si la mise en place du premier plan d'action concerté des seniors justifie, pour la grande majorité de ses membres, une attention particulière à ces dispositifs, les autres enjeux du rendez-vous prévu en 2008, qui dépassent la question de la durée de cotisation, mentionnée par la loi de 2003, mobilisent le Conseil dès maintenant largement.