

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 26 janvier 2011 - 9 h 30

« Prolongation d'activité, liberté de choix et neutralité actuarielle : décote, surcote et cumul emploi retraite »

Document N°1
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Prolongation d'activité, liberté de choix et neutralité actuarielle : décote, surcote et cumul emploi retraite

Ce dossier complète celui de la séance du 9 juillet 2010 consacrée aux effets des réformes récentes sur les comportements de départ à la retraite, qui contenait de nombreuses données descriptives.

En effet, le Conseil d'orientation des retraites a déjà eu l'occasion d'examiner les dispositifs de décote, de surcote et de cumul emploi retraite. Cela a été le cas notamment en février 2006 en réponse à la saisine du Premier ministre relative à la surcote¹ et, dernièrement, sous un angle essentiellement descriptif, lors de la séance plénière du 9 juillet 2010, qui était consacrée aux effets des réformes récentes sur les comportements de départ à la retraite.

Plusieurs raisons justifient de poursuivre, dans le cadre de ce dossier, l'examen des trois dispositifs. La décote, la surcote et le cumul emploi retraite sont liés à la réforme engagée en 2003 et ont connu depuis différentes évolutions. En particulier, comme le rappelle la Cour des comptes dans son rapport de septembre dernier « Sécurité sociale 2010 » dont le chapitre XIV est consacré aux décotes et surcotes dans les pensions de retraite, ces deux derniers dispositifs « *constituent en effet l'un des vecteurs privilégiés de la réalisation des objectifs de libre-choix du départ à la retraite et d'incitation à la prolongation de l'activité professionnelle des seniors* ». Le cumul emploi retraite est également souvent présenté comme un dispositif favorisant ces deux objectifs.

Il reste que les objectifs de liberté de choix de départ à la retraite et d'incitation à la prolongation d'activité posent plusieurs questions. Que signifie précisément la liberté de choix de départ à la retraite et dans quelle mesure peut-elle s'exercer eu égard notamment aux réalités du marché de l'emploi ? Peut-on concilier liberté de choix de départ à la retraite et incitations à la prolongation d'activité ? Les incitations à la prolongation d'activité, dont le premier but affiché est d'améliorer les comptes des régimes de retraite, remplissent-elles nécessairement ce but ? Cette dernière question renvoie notamment à la notion de neutralité actuarielle, auquel il est souvent fait référence, mais dont la définition et les implications concrètes pour un régime en répartition ne sont pas toujours clairement exposées. Sans a priori normatif, il est ainsi apparu utile de bien préciser les définitions de ces différentes notions.

Les réponses à ces questions conduisent à s'interroger en retour sur les dispositifs de décote, surcote et cumul emploi retraite. Il s'agit en particulier de savoir si ces dispositifs remplissent effectivement le double objectif qui leur est souvent assigné, en particulier comment les décotes et surcotes existantes se positionnent par rapport à la neutralité actuarielle. Se pose également la question de la concurrence éventuelle entre les dispositifs. Sur ce dernier point, on rappellera que l'avis du Conseil en réponse à la saisine du Premier ministre sur la surcote en 2006 portait en particulier sur la cohérence entre les dispositifs de transition entre l'activité et la retraite (en l'occurrence, la surcote, le cumul emploi retraite et la retraite progressive²).

¹ Dossier du COR du 14 février 2006.

² La retraite progressive, qui s'accompagne d'une prolongation d'activité à temps partiel et non à temps plein, n'est pas traitée dans le cadre de ce dossier.

Enfin, la réflexion sur la décote, la surcote et le cumul emploi retraite n'est pas indépendante de la réflexion sur la problématique de la réforme systémique, dans la mesure où le choix d'une technique de calcul des droits à la retraite (annuités, points ou comptes notionnels) n'est pas sans conséquence sur les conditions de mise en œuvre du cumul emploi retraite et sur la modulation du niveau des pensions en fonction de l'âge effectif de départ à la retraite. En particulier, la technique des comptes notionnels conduit à instaurer, par le biais des coefficients de conversion, des décotes et surcotes en fonction de l'âge de départ à la retraite qui ont la particularité d'être actuariellement neutres.

Le dossier comprend cinq grandes parties : un point sur les évolutions récentes de la réglementation (**document 2**) ; une analyse économique des trois dispositifs visant en particulier à confronter les dispositifs existants aux critères de neutralité actuarielle et de liberté de choix (**documents 3 à 7**) ; un recueil de données récentes relatives à la décote, la surcote et au cumul emploi retraite (**documents 8 à 10**) ; une présentation des dispositifs de décote, surcote et cumul emploi retraite à l'étranger (**document 11**) ; enfin, un rappel des premiers résultats de l'enquête auprès des nouveaux retraités du régime général sur les motivations de départ à la retraite, enquête à laquelle le secrétariat général du COR a contribué aux côtés de la CNAV, de la DARES, de la DG Trésor, de la DREES et de la DSS (**document 12**).

On aura constaté que le présent dossier met surtout l'accent sur la définition et les limites des notions utilisées (neutralité actuarielle, liberté de choix...) ainsi que sur l'étude des propriétés des dispositifs de décote, surcote et cumul emploi retraite, dans un souci de pédagogie. En complément de cette approche, il est apparu important de rappeler les motifs de départ à la retraite invoqués par les personnes elles-mêmes. Il reste que l'examen des caractéristiques des retraités concernés par ces dispositifs devra être poursuivi et approfondi, notamment dans la fonction publique.

1. Evolutions récentes de la législation relative à la décote, à la surcote et au cumul emploi retraite

Le **document 2** du dossier présente, entre autres, les évolutions de la législation relatives à la décote, à la surcote et au cumul emploi retraite depuis la réforme des retraites de 2003³.

La décote est progressivement réduite au régime général alors qu'elle a été introduite en 2006 dans les régimes de la fonction publique et est encore en phase de montée en charge, avec un objectif à terme d'harmonisation entre les régimes (5 % par année manquante). La surcote, introduite par la réforme de 2003 dans les différents régimes, a plusieurs fois été aménagée ; en particulier, son niveau a été augmenté une première fois à partir du 1^{er} janvier 2007 (passage de 3 % par année de report après 60 ans à 3 % la première année d'activité après 60 ans puis 4 % les années suivantes et 5 % au-delà de 65 ans) et une seconde fois à partir du 1^{er} janvier 2009 (5 % par année de report après 60 ans). Enfin, le cumul emploi retraite a été progressivement assoupli ; la dernière étape a consisté en l'introduction par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 d'un nouveau cumul emploi retraite, dit libéralisé, qui permet sous certaines conditions (notamment bénéficier du taux plein) de cumuler intégralement sa pension de retraite et le revenu de l'activité reprise.

2. Analyse économique de la décote, de la surcote et du cumul emploi retraite

La deuxième partie du dossier en constitue le cœur dans la mesure où elle vise à clarifier les concepts et à apporter des éléments de réponse aux questions formulées en introduction, sans visée normative.

- *Minors et majorations de pension actuariellement neutres*

Le **document 3** précise la définition d'un barème actuariellement neutre pour le régime de retraite de minorations et majorations de pension autour d'un âge pris comme référence, selon que les droits sont liquidés avant ou après cet âge. Avec un tel barème, la situation financière du régime de retraite n'est, en première approche, pas affectée par les comportements de départ à la retraite.

Avec un barème actuariellement neutre, l'augmentation de la pension engendrée par la prolongation d'une année d'activité professionnelle, sur toute la durée de versement de la pension, est ainsi équivalente au gain pour le régime que représentent le surcroît de cotisations versées au cours de l'année supplémentaire d'activité (dans l'hypothèse où la personne cotise jusqu'à la liquidation de sa pension) et le non-versement d'une pension durant cette même année ; symétriquement, la baisse de la pension engendrée par la cessation anticipée d'une année d'activité professionnelle est équivalente à la perte pour le régime que représentent la non-perception de cotisations et le versement d'une pension au cours de cette année.

Cette définition correspond à une neutralité « à la marge », dans le sens où toute variation de l'âge de liquidation laisse inchangée en valeur actualisée la situation financière du régime, qui peut être déficitaire ou excédentaire. La neutralité « à la marge » doit être distinguée de la

³ On pourra également se reporter au chapitre XIV du dernier rapport de la Cour des comptes sur l'application des LFSS (« Sécurité sociale 2010 ») dont la première partie retrace les évolutions récentes de la décote et de la surcote.

neutralité « en niveau » qui correspond à l'égalité, en valeur actualisée, entre les cotisations reçues sur l'ensemble de la période active et les pensions versées sur toute la période de retraite⁴.

Les propriétés d'un barème actuariellement neutre pour un régime en répartition sont intéressantes car on montre que, sous certaines conditions⁵, la prolongation de l'activité, par exemple, conduit alors à laisser inchangé à terme le solde financier instantané du régime : un tel barème conduit en effet à redistribuer aux retraités, sous la forme d'une majoration de pension, les gains pour le régime associés à l'augmentation du nombre de cotisants et concomitamment à la baisse du nombre de générations à la retraite.

Un barème de minoration et de majoration actuariellement neutre pour un régime dépend, de façon non linéaire, de plusieurs paramètres : le taux de cotisation, le taux de remplacement à l'âge de référence, le taux de revalorisation des pensions, le taux d'actualisation⁶, la durée de la retraite pour un départ à l'âge de référence et le taux de croissance des salaires. Ainsi, les taux de minoration et majoration de pension sont d'autant plus importants que le taux de cotisation est élevé, que le taux de remplacement et le taux de revalorisation des pensions sont faibles, que le taux d'actualisation est élevé, que la durée de retraite est courte et que les salaires augmentent vite.

Des barèmes neutres ont été estimés pour différentes valeurs de ces paramètres, d'abord par référence à la situation de la CNAV moyennant quelques simplifications, puis en faisant varier chaque paramètre, ainsi qu'en étudiant l'hypothèse d'absence d'activité jusqu'à la liquidation des droits. Les résultats, présentés dans le tableau ci-après, montrent que le barème est particulièrement sensible à la durée de retraite⁷, au choix du taux d'actualisation, ainsi qu'à l'hypothèse d'activité.

Nous verrons que les taux de minoration et de majoration ainsi estimés ne sont pas directement comparables avec les décotes et surcotes qui s'appliquent au régime général, car ils recouvrent également les variations de la pension liées à la modification du SAM et celles liées à la proratisation résultant de la modification de l'âge de cessation d'activité (voir le **document 4**).

⁴ La neutralité actuarielle en niveau entraîne la neutralité actuarielle à la marge mais la réciproque est fautive.

⁵ Dans un contexte de situation démographique stable et une fois que la prolongation d'activité a concerné toutes les générations (actives et à la retraite). Voir la fiche 5 du dossier du COR du 14 février 2006 consacré à l'examen de la surcote.

⁶ Qui permet de convertir des euros de demain en euros d'aujourd'hui et de comparer les flux de pensions et de cotisations intervenant à différentes dates. Le taux de croissance de l'assiette de cotisations donne un ordre de grandeur du taux d'actualisation pertinent pour un régime en répartition (voir la fiche 5 du dossier du 14 février 2006 consacré à l'examen de la surcote).

⁷ Ou durée de versement de la pension. Ces évaluations reposent sur l'hypothèse qu'il n'y a pas de réversion. En allongeant la durée de versement des pensions, la réversion a une incidence sur les barèmes neutres similaire à celle d'une augmentation de la durée de retraite. Prendre en compte la réversion conduirait en moyenne à des taux de minoration et de majoration inférieurs en valeur absolue d'environ 0,2 point à ceux présentés.

Tableau 1
Taux de minoration et de majoration de la pension
assurant la neutralité actuarielle pour le régime (en %)

	Âge à la liquidation (ans)										
	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70
Référence *	-30,3	-25,2	-19,6	-13,6	-7,1	-	7,8	16,4	25,9	36,4	48,1
Hypothèses alternatives											
Age de référence 62 ans	-12,5	-6,5	-	7,1	14,7	23,1	32,3	42,4	53,5	65,9	79,6
Taux de remplacement 30 %	-34,1	-28,3	-22,1	-15,4	-8,0	-	8,8	18,5	29,2	41,1	54,4
Taux de cotisation 26%	-34,8	-29,0	-22,6	-15,7	-8,2	-	9,0	18,9	29,9	42,0	55,6
Taux d'actualisation 0%	-24,4	-20,3	-15,8	-11,0	-5,7	-	6,3	13,1	20,7	29,1	38,5
3%	-33,4	-27,8	-21,7	-15,1	-7,9	-	8,6	18,2	28,7	40,4	53,5
Durée de retraite 19 ans	-33,0	-27,6	-21,6	-15,1	-7,9	-	8,8	18,6	29,6	42,0	56,1
25 ans	-28,1	-23,3	-18,1	-12,5	-6,5	-	7,1	14,7	23,1	32,3	42,4
Croissance des salaires 0,0%	-30,5	-25,3	-19,8	-13,7	-7,1	-	7,8	16,4	25,8	36,2	47,8
2,0%	-30,0	-25,0	-19,5	-13,6	-7,1	-	7,8	16,4	25,9	36,5	48,4
Sans cotisations **	-22,1	-18,4	-14,3	-9,9	-5,2	-	5,7	11,9	18,7	26,3	34,7

Lecture : dans la situation de référence, si l'assuré liquide sa retraite à 67 ans (au lieu de 65 ans), sa pension peut être majorée de 16,4 % comme contrepartie des cotisations supplémentaires qu'il a versé durant deux ans et des pensions qui ne lui ont pas été servies. Dans la variante où l'âge de référence est de 62 ans, sa pension peut être majorée de 42,4 % s'il liquide à 67 ans, soit cinq ans plus tard.

** Âge de référence : 65 ans (âge d'annulation de la décote) ; taux de cotisation : 16,65 % (CNAV sous plafond) ; taux de remplacement du salaire au départ à la retraite : 44 % (CNAV au plafond) ; taux d'actualisation : 2 % ; durée de retraite : 22 ans (espérance de vie des personnes âgées de 65 ans en 2010) ; taux de croissance des salaires réels : 1 %. L'assuré est supposé cotiser jusqu'à son départ à la retraite.*

*** Dans l'hypothèse où aucune activité n'est exercée entre l'âge de référence et un âge inférieur en cas d'anticipation ou un âge supérieur en cas de report ; dans ce cas, le barème de minoration et de majoration neutre ne dépend pas du taux de cotisation, mais également du taux de remplacement et du taux de croissance des salaires.*

Le calcul de barèmes de minoration et de majoration actuariellement neutres repose sur un certain nombre de conventions et de simplifications qui conduisent à s'interroger sur la mise en œuvre de ces barèmes et sur leur capacité *in fine* à neutraliser les conséquences des comportements de départ à la retraite sur la situation financière du régime de retraite.

Définir des barèmes au niveau individuel n'est guère réaliste et peut être contestable du point de vue de l'équité. Cependant, on montre que définir un barème neutre sur la base des caractéristiques moyennes de la population concernée, par exemple sur la base de l'espérance de vie moyenne, ne garantit pas nécessairement la neutralité *ex post*. De plus, dans le contexte de chocs démographiques tels que le papy-boom, le taux d'actualisation pertinent ne va pas de soi et la neutralité actuarielle ne garantit pas que les comportements de départ à la retraite sont neutres sur la situation financière instantanée du régime en répartition, mais qu'ils le sont en moyenne sur longue période.

En tout état de cause, un barème neutre dépend de paramètres du régime de retraite et n'a donc pas de raison d'être identique d'un régime à l'autre, *a fortiori* d'un pays à l'autre. Il dépend également de la durée de retraite et les taux de minoration et de majoration devraient en théorie être révisés régulièrement à la baisse avec l'allongement de l'espérance de vie.

Enfin, la référence à la neutralité actuarielle à la marge n'indique pas quel doit être le niveau moyen de la pension, pour un âge de départ à la retraite et un taux de cotisation donnés, compatible avec l'équilibre du régime.

- ***Barèmes de décote et surcote au régime général au regard de la neutralité actuarielle***

La cadre théorique de la neutralité actuarielle fournit néanmoins des ordres de grandeur des variations de la pension en fonction de l'âge de départ à la retraite, par rapport auxquels on peut souhaiter vouloir comparer les barèmes existants. C'est l'un des objets du **document 4**, pour le régime général uniquement.

Les majorations et minorations estimées précédemment ne sont toutefois pas directement comparables aux taux de surcote et décote tels qu'ils existent au régime général.

Une première différence importante tient au fait que les décotes et surcotes au régime général sont définies à la fois par rapport à l'âge et par rapport à la durée d'assurance. Elles font en outre intervenir l'âge minimum d'ouverture de droits, dans la mesure où seuls les trimestres cotisés après l'âge minimum ouvrent droit à la surcote⁸.

De plus, la pension au régime général peut varier du fait de la surcote ou de la décote, mais aussi du fait des évolutions du coefficient de proratisation et du salaire annuel moyen (SAM) induites par un report ou une avancée de la liquidation. Il est alors possible d'estimer ces variations totales de la pension en ajoutant aux effets de la décote et de la surcote les effets de la proratisation et de la variation du SAM, comme résumé dans les tableaux ci-après. Pour les calculs, on a retenu conventionnellement une durée requise pour le taux plein de 40 ans et un taux de surcote et de décote de 5 % par an⁹.

⁸ On fait ici abstraction des départs anticipés pour carrière longue et des départs pour inaptitude, pour simplifier.

⁹ Soit la durée requise pour la génération qui a actuellement 65 ans, le taux de surcote en vigueur et le taux de décote à terme (générations 1953 et suivantes). Le document 4 présente en outre les variations totales de la pension, par rapport à l'âge et la durée, selon les barèmes des réformes des trente dernières années.

Tableaux 2a, 2b, 2c et 2d
Passage des taux de décote et surcote au régime général aux taux de minoration et majoration prenant en compte la proratisation et la variation du SAM

Décote surcote

Durée / âge (60	61	62	63	64	65	66	67
37	-15,0%	-15,0%	-15,0%	-10,0%	-5,0%	0%	0%	0%
38	-10,0%	-10,0%	-10,0%	-10,0%	-5,0%	0%	0%	0%
39	-5,0%	-5,0%	-5,0%	-5,0%	-5,0%	0%	0%	0%
40	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
41	0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
42	0%	5,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%
43	0%	5,0%	10,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%

Proratisation

Durée / âge	60	61	62	63	64	65	66	67
37	0,925	0,925	0,925	0,925	0,925	0,925	1,000	1,000
38	0,950	0,950	0,950	0,950	0,950	0,950	1,000	1,000
39	0,975	0,975	0,975	0,975	0,975	0,975	1,000	1,000
40	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
41	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
42	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
43	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000

Effet SAM (croissance des salaires de 1% par an en réel)

Durée / âge	60,0	61,0	62,0	63	64	65	66	67
37	0,95	0,96	0,97	0,98	0,99	1,00	1,01	1,02
38	0,95	0,96	0,97	0,98	0,99	1,00	1,01	1,02
39	0,95	0,96	0,97	0,98	0,99	1,00	1,01	1,02
40	0,95	0,96	0,97	0,98	0,99	1,00	1,01	1,02
41	0,95	0,96	0,97	0,98	0,99	1,00	1,01	1,02
42	0,95	0,96	0,97	0,98	0,99	1,00	1,01	1,02
43	0,95	0,96	0,97	0,98	0,99	1,00	1,01	1,02

Taux de majoration et de minoration

Durée / âge	60	61	62	63	64	65	66	67
37	-25,2%	-24,4%	-23,7%	-18,4%	-13,0%	-7,5%	1,0%	2,0%
38	-18,6%	-17,8%	-17,0%	-16,2%	-10,6%	-5,0%	1,0%	2,0%
39	-11,9%	-11,0%	-10,1%	-9,2%	-8,3%	-2,5%	1,0%	2,0%
40	-4,9%	-3,9%	-2,9%	-2,0%	-1,0%	0,0%	1,0%	2,0%
41	-4,9%	0,9%	1,9%	2,9%	4,0%	5,0%	6,1%	7,1%
42	-4,9%	0,9%	6,8%	7,8%	8,9%	10,0%	11,1%	12,2%
43	-4,9%	0,9%	6,8%	12,7%	13,9%	15,0%	16,2%	17,3%

Lecture : dans le cas d'un départ à 66 ans avec une durée de 41 ans, le taux de surcote est de 5 %, le coefficient de proratisation est égal à 1, et il y a un effet SAM de 1 % par rapport à un départ à 65 ans, sous l'hypothèse d'une croissance des salaires de 1 % par an. Le taux de majoration résultant de ces différents effets est de 6,1 %.

A l'inverse, un assuré liquidant à 64 ans avec une durée de 39 ans subit une décote de 5 %, est proratisé, et a un effet SAM défavorable par rapport à un départ à 65 ans, ce qui conduit au total à une minoration de pension de 8,3 %.

Les taux de majoration et de minoration ainsi obtenu au régime général, qui peuvent être comparés aux taux assurant la neutralité actuarielle, se lisent sur la diagonale du tableau précédent, en faisant varier en même temps l'âge et la durée autour respectivement de 65 ans

et 40 ans¹⁰. Ainsi, en cas de départ avancé à 64 ans avec une durée de 39 ans, la pension sera minorée de 8,3 % par rapport à la situation de référence de départ à 65 ans avec une durée de 40 ans ; en revanche, elle sera majorée de 6,1 % en cas de départ reporté à 66 ans avec une durée de 41 ans.

Tableau 3
Taux de majoration et de minoration, actuariellement neutres et au régime général, par rapport à la situation de référence : 40 ans de durée d'assurance à l'âge de 65 ans

(en %)	Âge à la liquidation (ans)											
	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	
Taux actuariellement neutres - hypothèses de référence (tableau 1)	-30,3	-25,2	-19,6	-13,6	-7,1	-	7,8	16,4	25,9	36,4	48,1	
Taux au régime général (tableau 2d)	-37,6	-30,8	-23,7	-16,2	-8,3	0,0	6,1	12,2	18,5	24,9	31,4	

Lecture : pour un report de deux ans de la liquidation au-delà de 65 ans, la majoration de pension actuariellement neutre pour le régime serait de 16,4 % sous les hypothèses retenues, alors que la majoration qui résulte du barème actuel, en supposant la durée requise de 40 ans atteinte à 65 ans, est de 12,2 %.

En sens inverse, en partant des coefficients de minoration et de majoration actuariellement neutres, on peut déduire des taux de surcote et de décote proprement dits, en tenant compte de la proratisation et du calcul du SAM. Sous le jeu d'hypothèses de référence présentées au tableau 1 et en supposant en outre que la durée requise pour le taux plein est de 40 ans, qu'elle est atteinte à l'âge de référence (65 ans) et que le SAM est calculé comme au régime général, les taux de surcote et de décote actuariellement neutres sont alors plus faibles que les taux de majoration et de minoration actuariellement neutres. Pour la décote, l'effet de la croissance des salaires s'ajoute à celui de la proratisation. Pour la surcote, seul l'effet du SAM intervient, compte tenu des hypothèses retenues et du plafonnement du coefficient de proratisation à un.

Tableau 4
Taux de minoration et de majoration actuariellement neutres et taux de surcote et de décote associés (*)¹¹

(en %)	Âge à la liquidation											
	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	
Taux de minoration et de majoration actuariellement neutres	-30,3	-25,2	-19,6	-13,6	-7,1	-	7,8	16,4	25,9	36,4	48,1	
Taux de décote et de surcote actuariellement neutres	-16,2	-13,5	-10,5	-7,3	-3,8	-	6,7	14,1	22,2	31,1	40,9	

Lecture : sous les hypothèses retenues (), si l'assuré liquide sa retraite à 66 ans (au lieu de 65 ans), sa pension peut être majorée de 7,8 % comme contrepartie des cotisations supplémentaires qu'il a versé durant un an et des pensions qui ne lui ont pas été servies. La surcote correspondant est égale à 6,7 %.*

() Âge de référence : 65 ans ; taux de cotisation : 16,65 % ; taux de remplacement : 44 % ; taux d'actualisation : 2 % ; durée de retraite : 22 ans ; taux de croissance des salaires réels : 1 %. L'assuré est supposé cotiser jusqu'à son départ à la retraite.*

¹⁰ On suppose que les variations de l'âge de liquidation s'accompagnent de variations identiques de la durée d'assurance, ce qui est vérifié lorsque l'assuré est en emploi jusqu'à la date de liquidation.

¹¹ On suppose qu'il y a bien versement de cotisations en cas de report de la liquidation car, sinon, le coefficient de proratisation et le SAM n'ont pas de raison de varier.

Sous les hypothèses retenues, le taux de surcote neutre (6,7 %) apparaît plus élevé que le taux actuel (5 %) et le taux de décote neutre (3,8 %) à l'inverse plus faible que celui qui s'appliquera à terme (5 %). Cependant, outre les incertitudes portant sur la valeur des différents paramètres, les calculs de taux de minoration et de majoration actuariellement neutres ont été réalisés par rapport à une situation de référence de départ à 65 ans, sans prendre en compte le fait que certains assurés liquideraient leurs droits en pratique au-delà de 65 ans même en l'absence de surcote. Pour ces assurés, la surcote constitue un effet d'aubaine et a un coût pour le régime. Ceci peut justifier une surcote plus faible (et de manière symétrique une décote plus forte) que le taux actuariellement neutre en théorie.

- ***Minorations et majorations de pension, et liberté de choix de départ à la retraite***

La neutralité actuarielle est une notion comptable, qui peut être définie pour le régime ou les personnes. Elle doit être distinguée de la liberté de choix de l'âge de départ à la retraite (**document 5**). Selon la définition retenue ici, la liberté de choix suppose, entre autres, des paramètres de calcul des pensions tels que le report ou l'avancée de l'âge de départ à la retraite soient neutres sur le bien-être des personnes, autrement dit que partir à tel ou tel âge (avec des montants de pension différents) les laissent indifférentes.

La notion de liberté de choix est cependant délicate à définir et on peut, plus généralement, vouloir mettre en place un barème de minoration et de majoration de pensions qui offre une *certaine* liberté de choix sur une plage d'âges de départ à la retraite possibles, au sens où le barème intègre le fait que le choix de l'âge de départ à la retraite n'est pas sans effets sur la situation financière du régime de retraite.

La décision de faire valoir ses droits à la retraite fait intervenir des facteurs socio-économiques, notamment financiers, des facteurs psycho-sociaux, liés aux valeurs accordées aux relations sociales et familiales, au travail ou aux loisirs, ainsi que les conditions de travail (perspectives d'évolution, pénibilité physique et psychique ressentie...) et l'état de santé¹². En particulier, parmi les facteurs financiers, le niveau des pensions relativement aux revenus d'activité et son évolution en fonction de la date de liquidation sont susceptibles d'influer sur les comportements de départ à la retraite.

Comme le motif financier n'est qu'un des nombreux motifs intervenant dans le choix de l'âge de départ à la retraite, le barème financièrement neutre pour un assuré ne correspond pas en général au barème qui le laisse indifférent entre plusieurs âges de départ à la retraite et donc libre de choisir son âge de départ sans contrainte financière.

De plus, la notion même de liberté de choix est discutable. La prise de décision s'effectue souvent dans un environnement institutionnel contraint. Les personnes encore en emploi ont des perspectives d'emploi et de rémunération qui restent pour partie liées aux décisions des employeurs, et nombre de personnes ne sont plus en emploi au moment où elles font valoir leurs droits à la retraite¹³.

¹² Les modèles de comportement considèrent classiquement trois paramètres de préférence : la préférence pour le présent, la préférence pour le loisir et l'aversion au risque. Cette typologie reste néanmoins conventionnelle, car les préférences pour le présent, le loisir et le risque sont étroitement liées.

¹³ Selon la CNAV, en 2006, environ 60 % des assurés ayant liquidé leur pension à 60 ans n'étaient plus en emploi l'année précédente. Voir le document n° 3 de la séance du COR du 29 avril 2008.

Selon l'enquête sur les motivations de départ des retraités de la CNAV ayant pris leur retraite entre juin 2008 et juillet 2009 (**document 12**)¹⁴, parmi ceux qui avaient une activité au moins jusqu'à l'âge de 50 ans, seul un tiers (35 %) était à l'initiative de la cessation de leur emploi. Il ressort notamment des premiers résultats qu'une majorité des nouveaux retraités sont partis dès qu'ils en ont eu la possibilité. Une partie d'entre eux (22 %) ont cependant retardé leur départ par rapport à ce qu'il leur aurait été possible de faire, le plus souvent par intérêt pour le travail ou pour conserver le salaire plus longtemps. Le taux plein et le cumul emploi retraite sont les dispositifs les mieux connus des nouveaux retraités et le fait d'atteindre le taux plein semble largement compter dans leur décision de partir à la retraite. A l'inverse, les termes de décote et surcote sont mal connus et, pour ceux qui ont bénéficié de la surcote, c'est l'intérêt du travail et le niveau du salaire qui restent les principales motivations de poursuite d'activité, beaucoup moins fréquemment l'attrait de la surcote.

La détermination d'un barème qui laisserait, dans les limites qui viennent d'être rappelées, une liberté de choix de départ à la retraite aux assurés, sans dégrader la situation financière du système, est en outre rendue difficile par l'impossibilité d'observer parfaitement les caractéristiques et préférences des personnes.

La question se pose alors de savoir comment faire en sorte que l'exercice des choix individuels n'affecte pas l'équilibre financier du régime, à court et long terme, et quel objectif on souhaite privilégier en instaurant un barème de minoration et de majoration des pensions.

L'efficacité des barèmes à infléchir les comportements repose pour une large part sur la capacité des assurés à y répondre et notamment à poursuivre une activité. Augmenter la surcote au-delà du niveau correspondant à la neutralité actuarielle pour les régimes afin de la rendre plus incitative comporterait le risque de peser sur l'équilibre financier des régimes pour un gain en termes d'emploi incertain. L'optique de gestion des régimes et l'optique de la politique de l'emploi sont ainsi en partie contradictoires.

Cette contradiction se retrouve sous une autre forme dans les justifications aux décotes et surcotes mises en place en France, lesquelles oscillent entre la notion de liberté de choix et la volonté d'inciter les personnes à reporter leur départ à la retraite pour améliorer la situation financière du système, même si, sur ce point, les indicateurs du Programme de qualité et d'efficience « Retraites » pour 2011 apportent une clarification par rapport aux années précédentes¹⁵.

Si l'on vise à ce que les comportements de départ à la retraite ne conduisent pas à dégrader la situation financière du régime, on tendra à s'approcher d'un barème respectant la neutralité actuarielle pour le régime, quitte à contraindre davantage les choix de départ à la retraite.

L'idée naturelle serait de définir un barème neutre sur la base des caractéristiques moyennes des individus, mais on a vu que cela ne garantissait pas nécessairement la neutralité financière pour le régime des décisions individuelles de départ en retraite.

¹⁴ Une version provisoire de ces premiers résultats a été présentée dans le document n° 15 de la séance du COR du 9 juillet 2010. L'enquête a été réalisée en février 2010 par la CNAV, le COR, la DARES, la DG Trésor, la DREES et la DSS.

¹⁵ La proportion de pensions liquidées avec décote et la proportion de pensions liquidées avec surcote sont désormais associées à l'objectif d'« augmenter progressivement la durée d'activité et accroître l'emploi des travailleurs âgés ».

De plus, des coûts d'opportunité dus aux effets d'aubaine existent dès lors qu'est mis en place un barème de minoration et de majoration en fonction de l'âge de départ à la retraite qui conduit à offrir, pour un âge de départ donné, des montants de pension supérieurs aux montants à partir desquels les personnes acceptent de partir à cet âge.

En pratique, plusieurs options peuvent être envisagées pour mettre en place des barèmes de minoration et de majoration de pension permettant de limiter les incidences financières sur le régime des choix individuels de départ à la retraite.

Une première option consiste à mettre en place un barème de décotes et de surcotes visant à se rapprocher de la neutralité actuarielle de façon progressive, en partant de la considération d'un individu moyen. Une approche prudente peut consister à adopter, dans un premier temps, des taux de minoration plus élevés¹⁶ et des taux de majoration moindres que les taux supposés être actuariellement neutres. Dans un deuxième temps, le barème peut être ajusté en fonction de l'observation des comportements individuels de départ en retraite et de leurs conséquences sur la situation financière du régime de retraite. Cet ajustement doit néanmoins être concilié avec le souhait de préserver une certaine stabilité des règles de calcul des pensions, nécessaire à la lisibilité du système pour les assurés.

Une deuxième option est celle retenue par les régimes fonctionnant en comptes notionnels, qui se fondent sur une neutralité actuarielle en niveau leur assurant l'équilibre financier sur le long terme. Toutefois, comme le Conseil l'a souligné dans son septième rapport¹⁷, les comptes notionnels n'assurent pas l'équilibre financier instantané d'un régime en répartition, notamment dans un contexte d'allongement continu de l'espérance de vie ou suite à des chocs démographiques de type baby-boom.

- *Age de la retraite, neutralité actuarielle et situation financière*

L'objet du **document 6** est de clarifier les questions relatives à l'articulation entre l'âge de départ à la retraite, la neutralité actuarielle et la situation financière d'un régime de retraite.

En particulier, un barème de décote et surcote proche de la neutralité actuarielle ne signifie pas nécessairement que des variations de l'âge de départ sont dans tous les cas sans incidence financière pour le régime, pour plusieurs raisons :

- même dans l'hypothèse de neutralité actuarielle, un report de l'âge de départ conduit dans un premier temps à un surcroît de cotisations, qui réduit les déficits, mais, dans un second temps, à des pensions plus élevées, qui ont un effet inverse ;
- la neutralité actuarielle (à la marge) est une notion locale, qui ne porte que sur les variations de pension autour d'un âge pivot. Or un barème peut être proche de la neutralité actuarielle aux alentours d'un certain âge et ne pas l'être autour d'un autre âge ;
- en pratique, les barèmes ne dépendent pas seulement de l'âge mais aussi de la durée d'assurance. Or, pour un âge pivot donné, selon la durée atteinte par l'assuré à cet âge, le barème peut être proche ou non de la neutralité actuarielle ;

¹⁶ Fixer des taux de minoration relativement élevés peut cependant apparaître inopportun voire inéquitable dans la mesure où certaines personnes partent en retraite précocement de façon contrainte

¹⁷ « Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques », janvier 2010.

- enfin, les départs à la retraite se répartissent entre différents âges et différentes durées et, selon la forme du barème dans les zones où les départs sont les plus fréquents, les effets financiers d'une variation de l'âge peuvent être très différents.

Plus généralement, la neutralité actuarielle (à la marge) conditionne la pente du barème autour d'un âge donné mais ne dit rien du niveau des pensions à cet âge pivot. Or les conditions de l'équilibre financier d'un régime dépendent évidemment du niveau de pension ou taux de liquidation offert à chaque âge (à taux de cotisation donné).

Par suite, un relèvement de l'âge d'ouverture des droits ou de l'âge d'annulation de la décote peuvent ne pas remettre en cause la neutralité actuarielle (à la marge) du barème mais conduire à modifier le niveau des pensions à âge donné, et avoir de ce fait une incidence financière, comme on peut l'illustrer avec la réforme de 2010, qui relève progressivement l'âge d'ouverture des droits de 60 à 62 ans et l'âge d'annulation de la décote de 65 à 67 ans, dans un contexte de hausse de la durée requise pour le taux plein :

- la hausse de l'âge d'ouverture des droits, en modifiant les conditions d'application de la surcote, a des effets sur la situation financière du régime au-delà des effets de calendrier liés aux décalages des départs, alors même que la pente du barème reste la même et proche de la neutralité actuarielle : un assuré liquidant à 62 ans avec deux années de surcote avant réforme n'a pas de surcote à 62 ans après réforme, ce qui est favorable pour le régime, du fait d'un niveau de pension plus faible à âge de départ inchangé ;
- le passage de 65 à 67 ans de l'âge d'annulation de la décote conduit, quant à lui, à faire apparaître des cas de décote à 65 ans en l'absence de modification des âges de départ, ce qui améliore la situation financière du régime. Là encore, la pente du barème reste pourtant la même ;
- avec l'allongement de la durée d'assurance, la pente du barème est modifiée par le biais de la proratisation ; de plus, à âge et durée d'assurance données, le niveau de pension est plus faible (un assuré qui aurait eu le taux plein avant réforme peut le perdre, un assuré qui aurait bénéficié de la surcote peut ne plus en bénéficier...), ce qui est favorable pour le régime.

Enfin, au-delà de l'impact direct du barème sur le niveau des pensions et la situation financière d'un régime de retraite, certaines modifications des règles (hausse de l'âge ou de la durée par exemple) peuvent avoir des incidences indirectes sur le régime lui-même, par le biais de dispositifs de solidarité, tels que le minimum contributif, ou, plus largement, avoir des incidences sur d'autres branches de la protection sociale.

- *Cumul emploi retraite et surcote*

Au même titre que la surcote et la décote, le cumul emploi retraite est susceptible d'avoir un impact sur les comportements d'activité et de liquidation des droits, sur le niveau des pensions et au total sur la situation financière des régimes de retraite. L'objet du **document 7** est notamment d'apprécier dans quelle mesure le cumul emploi retraite peut être comparé à la surcote.

Les dispositifs de cumul emploi retraite et de surcote ne renvoient pas à la même logique.

Le cumul 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. Avec la reprise d'une activité, cette personne n'améliorera pas sa retraite mais continuera à verser des cotisations. Contrairement à la surcote, il est possible sous certaines conditions de bénéficier du cumul emploi retraite sans remplir les conditions du taux plein.

La surcote correspond quant à elle 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.

Cependant, si l'assuré remplit les conditions du taux plein et souhaite prolonger son activité, les deux dispositifs peuvent entrer en concurrence. Plutôt que d'attendre la fin de la prolongation d'activité pour liquider sa retraite et bénéficier de la surcote, l'assuré peut liquider sa retraite immédiatement, rompre son contrat de travail et en conclure un nouveau avec le même employeur dans le cadre du cumul emploi retraite.

On se place désormais dans ce cadre et on compare l'impact financier pour le régime des deux dispositifs.

Dans les deux cas, la prolongation d'activité conduit le régime à recevoir des cotisations supplémentaires ; la différence entre le cumul emploi retraite et la surcote porte alors sur les versements et le niveau des pensions. Par rapport à la situation où la personne liquide ses droits au taux plein pour cesser définitivement son activité, le régime verse exactement la même chronique de pensions dans le cadre du cumul alors que, dans le cadre de la surcote, le régime commence à verser des pensions plus tard, à la fin de phase de prolongation d'activité, mais d'un montant majoré notamment par la surcote.

On montre que, dans ce cadre, le cumul emploi retraite est, pour le régime, financièrement équivalent, en termes actualisés, à la surcote lorsque celle-ci est actuariellement neutre (hors prise en compte des cotisations)¹⁸.

Or nous avons vu que la condition de neutralité actuarielle n'était pas vérifiée dans tous les cas. Une comparaison des deux dispositifs sous l'angle de leur impact financier pour le régime général sur la base de cas-types, réalisée pour la Cour des comptes¹⁹, montre ainsi que, par rapport à la situation où, en l'absence de dispositifs de cumul et de surcote, la personne aurait cessé définitivement toute activité et liquidé ses droits à 60 ans, le cumul est toujours plus avantageux en termes actualisés (la pension est liquidée dans les mêmes conditions et le régime reçoit des cotisations supplémentaires pendant la phase de cumul) alors qu'il n'en est pas toujours de même pour la surcote. Cependant, si, comme le suggère la Cour, on fait l'hypothèse que, sans le dispositif de cumul, la personne aurait en tout état de cause prolongé son activité au-delà de 60 ans (le cumul crée alors un effet d'aubaine), le bilan financier actualisé du cumul emploi retraite pour le régime serait évidemment dégradé. Enfin, même si les deux dispositifs étaient financièrement équivalents en termes actualisés, rappelons que le

¹⁸ Voir la dernière ligne du tableau 1.

¹⁹ Voir le chapitre XIV du dernier rapport de la Cour des comptes sur l'application des LFSS (« Sécurité sociale 2010 »).

régime doit verser des pensions plus tôt dans le cadre du cumul qu'avec la surcote, ce qui n'est pas neutre pour la trésorerie du régime.

3. Données récentes relatives à la décote, à la surcote et au cumul emploi retraite

Les **documents 8, 9 et 10** fournissent quelques statistiques récentes relatives à la décote, à la surcote et au cumul emploi retraite, dans les secteurs privé et public. On se limite ici à rappeler la part des bénéficiaires de chaque dispositif et son évolution.

Une fois les départs en retraite anticipée neutralisés²⁰, la part des attributions avec **décote** au régime général s'est réduite légèrement de 2003 à 2008, puis a augmenté en 2009 et 2010. Le principal facteur explicatif du mouvement à la baisse entre 2003 et 2008 est l'allongement des carrières féminines. Au cours des 3 premiers trimestres de 2010, comme en 2009, la part des pensions attribuées avec décote corrigées de la retraite anticipée atteint 7,6 %, soit +0,6 point par rapport à 2008 et 2007. Ceci pourrait refléter l'effet de l'assouplissement progressif de la décote sur le comportement des assurés, mais reste encore difficile à évaluer. La décote n'est entrée en vigueur qu'en 2006 dans la fonction publique et concernait 17 % du flux 2009 des fonctionnaires civils de l'Etat, 10,3 % de celui des fonctionnaires hospitaliers et seulement 4,3 % de celui des fonctionnaires territoriaux.

La part des attributions avec **surcote** au régime général a augmenté chaque année depuis sa première année de mise en œuvre en 2004 pour passer de 1,6 % en 2004 (5,4 % en 2005) à 12,6 % en 2009 (12,8 % sur les trois premiers trimestres de 2010). Cette progression peut être rapprochée en particulier des hausses successives du taux de surcote, mais là-encore le recul manque pour en apprécier pleinement les effets. Dans la fonction publique, la part des pensions attribuées avec surcote atteint des niveaux encore plus élevés qu'au régime général. En 2009, cette part représentait 28 % des nouveaux retraités fonctionnaires civils de l'Etat, soit le double par rapport à 2004 (14 %), 10,6 % des nouveaux retraités dans la fonction publique hospitalière et 20,3 % des nouveaux retraités dans la fonction publique territoriale.

En 2009, selon la CNAV, 245 700 assurés bénéficiaient du **cumul emploi retraite** : ces assurés percevaient un salaire dans le secteur privé en 2009 tout en ayant liquidé leur pension au régime général en 2008 ou avant. La progression en 2009 est de +18 % par rapport à 2008, confirmant ainsi l'élan observé sur les dernières années : cette progression est du même ordre de grandeur que celle des années précédentes (+24 % en 2007 et +22 % en 2008).

Pour le régime social des indépendants (RSI), à fin juillet 2010, près de 31 000 retraités du RSI cumulaient une activité et une pension d'indépendant, soit 3 % des retraités de droit propre du régime. Le dispositif de cumul emploi retraite connaît une forte montée en charge depuis début 2009 suite à la libéralisation du dispositif, mais aussi avec la création du statut d'auto-entrepreneur.

²⁰ Les départs anticipés sont repositionnés l'année du 60^e anniversaire des assurés.

4. Dispositifs de décote, surcote et cumul emploi retraite à l'étranger

Le **document 11** présente les dispositifs de décote, surcote et cumul emploi retraite dans dix pays étrangers (Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, Etats-Unis, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède), tout en rappelant le cas de la France.

Avec très généralement l'objectif affiché d'inciter les personnes à prolonger leur activité, ces pays ont aménagé leurs barèmes de pension, en particulier en instaurant des décotes et des surcotes liées à l'âge, ou encore, dans le cadre des comptes notionnels, en les faisant dépendre de l'espérance de vie à l'âge de départ en retraite.

Dans les pays qui ont instauré des décotes (Allemagne, Canada, Etats-Unis, France, Japon), celles-ci s'annulent à un âge compris entre 65 et 67 ans (appelé « âge d'annulation de la décote »). Elles s'appliquent alors pour les départs à la retraite à un âge compris entre l'âge d'ouverture des droits et l'âge d'annulation de la décote. Ces décotes sont de 3,6 % par année d'anticipation en Allemagne, 6 % par an au Canada, 6,7 % par an aux Etats-Unis, 6 % par an au Japon et 5 % par an (à partir de la génération 1953) en France. La France est le seul pays qui fait dépendre la décote également d'un critère de durée d'assurance et donne ainsi la possibilité aux assurés ayant une durée d'assurance suffisante de partir à la retraite sans décote dès l'âge d'ouverture des droits.

Des surcotes ont également été instaurées dans plusieurs pays, au-delà de l'âge d'annulation de la décote (Canada, Etats-Unis, France et Japon) ou de l'âge d'ouverture des droits (Espagne et Royaume-Uni) : 6 % par an au Canada ; 2 % par an en Espagne (3 % si la durée de contribution est supérieure à 40 ans) ; 8 % par an aux Etats-Unis ; 8,4 % par an au Japon ; 10,4 % par an au Royaume-Uni ; enfin, 5 % par an en France. La Belgique prévoit un bonus de pension aux assurés travaillant au-delà de 62 ans.

Dans les régimes en comptes notionnels italien et suédois, il existe un dispositif de décote et de surcote implicite *via* les coefficients de conversion du capital notionnel en pension qui augmentent avec l'âge de départ à la retraite. Par exemple en Suède, pour la génération 1945, un départ à 61 ans donne droit à une pension annuelle équivalente à 5,39 % du capital notionnel accumulé contre une pension annuelle de 7,50 % du capital notionnel accumulé pour un départ à 70 ans.

Les décotes et surcotes ne sont pas les seuls éléments qui contribuent à la variation du niveau de la pension en fonction de la date de liquidation des droits.

Dans les régimes de retraite en annuités, le montant de la pension est proratisé lorsque n'est pas atteinte une durée de contribution cible (ou de résidence pour les Pays-Bas)²¹ : 45 ans en Belgique, 34 ans au Canada, 35 ans en Espagne, 35 ans aux Etats-Unis, 40,5 ans en France (pour la génération âgée de 60 ans en 2010), 40 ans dans l'ancien système italien, 40 ans au Japon, 30 ans au Royaume-Uni depuis la réforme de 2007 et 50 ans aux Pays-Bas.

De plus, le niveau de la pension, au moment de la liquidation des droits, dépend en général de la carrière salariale et augmente en cas de poursuite de l'activité. C'est par nature le cas dans les régimes contributifs tels que les régimes en points (Allemagne, régimes complémentaires

²¹ Ces durées ne sont pas validées selon les mêmes critères dans les différents pays étudiés.

en France) ou en comptes notionnels (en Suède et en Italie). C'est le cas également dans les régimes en annuités où le salaire de référence pour déterminer la pension prend généralement en compte les derniers salaires d'activité (5 ou 10 dernières années dans l'ancien système italien, 15 dernières années en Espagne) ou les meilleures années d'activité (34 meilleures années au Canada, 35 aux Etats-Unis, 25 en France).

Les décotes et surcotes dans les différents régimes ne sont donc pas directement comparables, puisqu'elles ne permettent pas à elles seules d'apprécier les taux de minoration et de majoration de la pension résultant d'un report ou d'une avancée de l'âge de liquidation

Le cumul entre la pension et des revenus d'activité est possible dans tous les pays examinés. Dans les pays n'appliquant pas de décote, le cumul est totalement libre, sauf en Espagne et en Belgique. Dans les autres pays, le cumul est soumis à des conditions, le plus souvent de limite de revenus, entre l'âge d'ouverture des droits et l'âge d'annulation de la décote, et est totalement libre au-delà. Les conditions de versement de cotisations et d'évolution des droits à la retraite liées au cumul diffèrent en revanche selon les pays : ni cotisations, ni droits supplémentaires (Canada, Japon après 70 ans) ; cotisations et droits supplémentaires (Espagne, Etats-Unis, Suède) ; cotisations mais pas de droits supplémentaires (Allemagne, Belgique, France, Italie, Japon entre 60 et 69 ans, Pays-Bas et Royaume-Uni).