

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°5

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

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

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

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 (voir **document n° 3**) ou les personnes. Elle doit être distinguée de la liberté de choix de l'âge de départ à la retraite. 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.

Parce que les barèmes de minoration et de majoration de pension offrant une liberté de choix aux assurés dépendent des préférences individuelles, ils s'écartent le plus souvent des barèmes actuariellement neutres pour le régime ; de plus, la notion même de liberté de choix est sujette à discussion (**section 1**).

Offrir une certaine liberté de choix individuel, sur l'âge de départ à la retraite notamment, en permettant aux personnes d'exprimer librement leurs préférences, regardé comme un facteur de bien-être individuel et donc social¹. Cela suppose toutefois que les choix individuels ne soient pas préjudiciables à l'équilibre financier du système de retraite en particulier, ce qui peut conduire à mettre en place un barème de minoration et de majoration de pension actuariellement neutre (voir **document n° 3**).

Une difficulté peut donc apparaître en voulant offrir aux personnes une liberté de choix d'âge de départ à la retraite tout en cherchant à préserver l'équilibre financier du système de retraite, dès lors que l'écart entre le barème offrant une liberté de choix et le barème actuariellement neutre pour le régime est trop important.

Or les enquêtes qui interrogent les personnes sur les facteurs susceptibles d'intervenir dans leur décision de départ à la retraite témoignent du faible attrait d'une majoration de pension en contrepartie d'un recul de leur départ à la retraite, si ce n'est pour des montants relativement élevés (**section 2**), probablement supérieurs pour certains aux montants qui pourraient être accordés par le régime sans risquer de dégrader son solde financier.

La détermination d'un barème qui laisserait 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 (**section 3**).

¹ C'est ce qu'indique Martin Feldstein dans son article intitulé « Rethinking Social Insurance ». Voir le document n° 2 de la séance du COR du 30 septembre 2009.

1. Neutralité actuarielle et liberté de choix de départ à la 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 santé². 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.

Des barèmes de minoration et de majoration financièrement neutres pour les assurés peuvent être définis de telle sorte qu'ils conduisent à ce que la somme actualisée des pensions que les assurés reçoivent, nettes des cotisations qu'ils versent, soit invariante à une modification de la date à laquelle ils font valoir leurs droits à la retraite. Sous certaines conditions, ces barèmes correspondent aux barèmes actuariellement neutres pour le régime (voir le **document 3**) : les assurés doivent avoir les mêmes caractéristiques en termes de durée de vie et de profil de carrière que l'individu moyen de la population considérée par le régime et le taux d'actualisation du point de vue des assurés doit être identique à celui qui est pertinent pour le régime.

Toutefois, quand bien même ces conditions seraient remplies, 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.

Les facteurs susceptibles d'éloigner les barèmes offrant une liberté de choix des barèmes actuariellement neutres sont en effet multiples.

Les barèmes actuariellement neutres et ceux offrant une liberté de choix se distinguent d'abord par leur caractérisation fondée, pour les premiers, sur des équations purement financières, pour les seconds, sur des fonctions d'utilité (ou de bien-être) où s'expriment des préférences et desquels se déduisent les comportements individuels. Par exemple, un individu peut être affecté financièrement s'il anticipe son départ à la retraite, mais la perte financière peut ne pas être suffisante pour le dissuader de faire valoir ses droits précocement s'il exprime une certaine préférence pour le loisir. Les termes de l'arbitrage entre deux dates de départ à la retraite ne reposent alors plus uniquement sur des considérations financières.

Les assurés ne disposent généralement pas non plus de l'intégralité des données leur permettant de prendre leur décision de départ à la retraite. Par nature, ils ne peuvent qu'émettre des hypothèses sur les événements futurs, tels que l'évolution de leur état de santé ou leurs besoins à venir. Cependant, ils méconnaissent aussi parfois certaines des règles qui seront retenues pour calculer leur pension, et ceci d'autant plus que les assurés relèvent de plusieurs régimes de retraite.

En pratique, la décision de liquidation fait souvent entrer en jeu des critères, qui ne concernent pas uniquement l'intéressé lui-même mais sont liés à son environnement familial (choix

² On reprend ici la typologie de motifs examinée dans la fiche 7 de la séance du COR du 14 février 2006.

d'activité et revenus du conjoint, personnes à charge, par exemple). Les choix peuvent d'ailleurs être effectués de façon conjointe au sein du ménage.

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 retraite³. En 2009, en France, le taux d'emploi des 55-59 ans était de 58,5 %, celui des 60-64 ans de 17,1 %.

Le système de protection sociale pose également un certain nombre de règles pouvant déterminer le moment du départ à la retraite : en particulier, le départ à la retraite ne peut (sauf exception) intervenir avant l'âge d'ouverture des droits et le statut de chômeur ne peut être conservé au-delà de l'éligibilité au taux plein.

Enfin, les décisions peuvent ne pas être prises de façon purement rationnelle et, par exemple, être en partie calquées sur une norme sociale.

2. Les motifs de départ à la retraite : quelques éléments factuels

Les modèles de comportement considèrent classiquement trois paramètres de préférence : la préférence pour le présent, la préférence pour le loisir et l'aversion au risque⁴. Cette typologie reste néanmoins conventionnelle, car les préférences pour le présent, le loisir et le risque sont étroitement liées. Par exemple, l'incertitude est plus grande pour les événements situés dans un futur lointain que pour des dates proches. L'aversion au risque s'associe ainsi *a priori* à une préférence élevée pour le présent. Cette intuition d'une corrélation entre prudence et prévoyance, entre goût pour le risque et insouciance par rapport à l'avenir, a d'ailleurs pu être vérifiée empiriquement⁵.

Par ailleurs, les préférences varient avec l'âge : les travailleurs âgés ou les personnes à la santé précaire, qui n'escomptent profiter de leur temps libre à la retraite que relativement peu d'années, ont généralement des valorisations du présent et du loisir élevées.

En général, les individus valorisent davantage le présent que le futur et préfèrent les événements certains aux événements incertains. La valorisation du temps libre est en revanche moins univoque, mais préférer le temps libre au travail semble plus répandu.

Plusieurs enquêtes sur les motifs intervenant dans les décisions de départ à la retraite permettent de préciser leur importance, leur hiérarchie, et d'apprécier combien ils peuvent varier d'un individu à l'autre.

³ 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 consacrée à l'augmentation de l'âge minimum légal de départ en retraite.

⁴ De façon symétrique, ces préférences correspondent, respectivement, au taux de dépréciation du futur, à la désutilité du travail (le loisir devant être entendu comme temps libéré) et à la préférence pour la prudence.

⁵ Arrondel L., Masson A. et Verger D. (2004), « Préférences de l'épargnant et accumulation patrimoniale », INSEE, *Économie et statistique*, n° 374-375.

Le **document n° 12** présente ainsi les premiers résultats d'une enquête sur les motivations de départ des retraités de la CNAV ayant pris leur retraite entre juin 2008 et juillet 2009⁶.

L'enquête met en évidence que la majorité des assurés sont partis en retraite dès qu'ils en ont eu la possibilité.

Certaines personnes n'étaient plus en emploi au moment de partir à la retraite. Parmi celles 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.

Pour plus des deux tiers des personnes ayant quitté leur emploi après 50 ans, mais avant de partir à la retraite, des motifs liés au travail ont « beaucoup » ou « assez » joué dans la cessation d'emploi. Les motifs les plus fréquemment avancés sont les « problèmes de santé qui rendaient le travail difficile » (40 % des répondants) et les licenciements (36 %). Différents motifs liés au dernier poste de travail occupé sont également cités chacun par 10 % à 20 % des répondants : l'absence de perspective d'évolution et de propositions d'adaptation du poste, les pressions poussant au départ, la proposition d'un départ en préretraite. Les motifs financiers (autres revenus, préretraite, autre pension de retraite) sont également avancés par 32 % des répondants et les motifs personnels (conjoint en retraite, projets personnels, obligations familiales) par 16 % d'entre eux⁷.

Les retraités interrogés qui n'étaient plus en emploi au moment où ils ont pris leur retraite sont malgré tout, pour la plupart, partis avec le taux plein : 35 % avaient validé la durée d'assurance nécessaire, 32 % bénéficiaient du taux plein à 60 ans au titre de l'inaptitude au travail et 26 % ont fait valoir leurs droits à 65 ans. Seuls 7 % ont demandé leur retraite avant 65 ans et ont eu leur pension calculée avec une décote.

Pour près de deux tiers des répondants, les motifs liés à la législation en matière de retraite (l'atteinte de l'âge de 60 ans, de l'âge du taux plein, la crainte de réformes, le manque d'information, la possibilité de pouvoir retravailler) sont cités comme ayant « beaucoup » ou « assez » joué dans la décision de demander la liquidation de la retraite. Pour plus de 40 % des répondants, l'atteinte du taux plein ou de l'âge de 60 ans est citée comme un motif ayant « beaucoup » joué. Les difficultés à continuer de travailler, pour des raisons de santé, par lassitude ou devant les difficultés de retrouver un emploi ont joué pour 42 % des répondants qui n'étaient plus en emploi au moment de liquider leur retraite au régime général.

Concernant les retraités qui étaient en emploi, comme salarié du privé, du public ou indépendant, juste avant de demander leur retraite au régime général, les situations individuelles sont contrastées, mais quelques enseignements généraux peuvent être tirés.

- Certains seuils semblent déterminants : l'âge légal de 60 ans a « beaucoup joué » pour 37 % des personnes interrogées, ainsi que l'âge auquel est obtenu le taux plein, pour 49 % des personnes. Les personnes sont également nombreuses à exprimer le souhait de profiter de leur retraite le plus longtemps possible. Au total, chacun de ces trois motifs intervient « beaucoup »

⁶ L'enquête a été réalisée en février 2010 par la CNAV, le COR, la DARES, la DG Trésor, la DREES et la DSS. Une version provisoire de ces premiers résultats a été présentée dans le document n° 15 de la séance du Conseil de juillet 2010.

⁷ Plusieurs motifs proposés par le questionnaire pouvaient être cités par les répondants comme ayant beaucoup ou assez joué dans la cessation de leur emploi.

ou assez » dans la décision de partir à la retraite pour plus de la moitié des personnes interrogées.

- Certains facteurs favorisent la précocité du départ à la retraite.

Parmi les facteurs liés au travail, c'est un motif général de lassitude vis-à-vis du travail qui est le plus souvent évoqué (40 % des nouveaux retraités, dont 23 % pour lesquels ce motif a beaucoup joué), alors que les motifs liés aux circonstances particulières de l'emploi occupé sont relativement moins souvent avancés : absence de perspective d'évolution (21 %), insatisfaction vis-à-vis des conditions de travail (21 %), pressions de l'employeur incitant au départ (20 %), absence de propositions d'adaptation du poste ou des horaires de travail (14 %), licenciement ou mise à la retraite d'office (12 %).

Enfin, les motivations relevant de projets ou de problèmes personnels précis sont cités comme ayant beaucoup ou assez joué par moins d'un quart des répondants (problèmes de santé rendant le travail difficile : 23 %; suivre son conjoint : 19 %; autres projets personnels : 20 %; obligations familiales : 14 %).

La possibilité de cumuler emploi et retraite, dont les modalités ont été assouplies à partir de janvier 2009, semble avoir joué pour près d'un tiers des nouveaux retraités. La crainte d'une nouvelle réforme susceptible de réduire les droits à la retraite a également joué un rôle dans la décision de départ de 30 % des nouveaux retraités.

- Parmi les facteurs ayant joué « beaucoup » ou « assez » dans le sens d'un report de l'âge de départ, l'intérêt pour le travail ou pour conserver le salaire plus longtemps est cité par deux tiers des répondants, le désir d'accroître les droits à la retraite future par un peu moins de la moitié des personnes interrogées.

- Les règles de calcul des pensions apparaissent assez méconnues. Six personnes interrogées sur dix ont entendu parler du taux plein et comprennent de quoi il s'agit, mais c'est le cas de seulement une personne sur trois concernant la décote et d'une personne sur quatre concernant la surcote.

- La capacité de la décote et de la surcote à orienter les choix de départ à la retraite semble également limitée par l'inertie de certains comportements : une personne sur quatre dont la pension a été minorée n'aurait pas pu différer son départ et moins d'une personne sur cinq bénéficiaire de la surcote a continué de travailler dans le but d'en bénéficier.

Parmi les retraités dont la pension a subi une décote, 25 % considèrent qu'ils n'avaient pas la possibilité de retarder leur départ pour l'éviter. Les autres n'étaient pas au courant (12 %), ont estimé que la baisse de pension n'était pas importante (45 %), ou ne voulaient pas différer leur départ à cause de la décote, pour une autre raison que celles proposées dans l'enquête (18 %).

Parmi les retraités ayant bénéficié d'une surcote, moins d'un sur cinq dit avoir prolongé son activité dans ce but. Les autres ont continué à travailler pour d'autres raisons et 12 % ignoraient qu'ils bénéficieraient d'une surcote. Le même manque d'intérêt pour le dispositif de la surcote se retrouve chez les retraités partis avec le taux plein et qui, encore en emploi au moment de leur départ, auraient pu, en principe, prolonger leur activité pour bénéficier d'une surcote : 60 % d'entre eux ne voyaient pas l'intérêt de retarder leur départ pour bénéficier d'une surcote, parce que le niveau de leur pension leur paraissait suffisant ou parce que

l'augmentation de pension due à la surcote leur paraissait trop faible ; 14 % ignoraient cette possibilité.

Des taux de décote et de surcote plus importants auraient néanmoins pu inciter certaines personnes à différer leur départ : 45 % des personnes ayant subi une décote ne l'ont pas jugé suffisante pour modifier leur décision et 32 % de celles parties au taux plein ont jugé l'augmentation due à la surcote insuffisante.

L'enquête « Intentions de départ à la retraite », menée en 2005, indiquait que près du quart des salariés (24 %) s'estimant très satisfaits de leur emploi auraient été prêts à partir un an plus tard sans augmentation de leur pension. Dans le même temps, 23 % des salariés totalement insatisfaits de leur emploi auraient accepté de décaler d'un an leur départ en contrepartie d'une augmentation de leur pension de 20 %. Ce taux serait *a priori* plus élevé que ceux que pourrait accorder le régime de retraite sans porter atteinte à ses équilibres financiers (voir **document n° 3**).

De premières évaluations des effets de l'introduction de la surcote au régime général pour la génération 1944⁸ semblent indiquer un effet positif sur l'âge de départ en retraite : quelle que soit leur situation avant le départ en retraite (en emploi ou non), les assurés nés en 1944 auraient reculé d'environ deux mois leur départ, trois mois pour les hommes et un mois pour les femmes. Le recul atteindrait près de six mois pour les personnes ayant validé à l'âge de 60 ans une durée comprise entre 164 et 167 trimestres (hors majoration de durée pour enfant), soit au moins un an de plus que la durée requise pour le taux plein. Ces estimations ne peuvent toutefois être généralisées en l'état à d'autres générations.

3. Les conditions et difficultés de mise en œuvre de barèmes tenant compte des caractéristiques individuelles

- *Les difficultés à déterminer en pratique des barèmes neutres ou offrant une liberté de choix*

La détermination des barèmes de minoration et de majoration neutres et des barèmes offrant une liberté de choix aux assurés est rendue délicate par l'hétérogénéité des assurés en termes d'espérance de vie, de carrière et de préférences. Il existe en théorie autant de barèmes que d'assurés. Or une approche purement individuelle se heurterait à des problèmes insurmontables d'informations et serait contestable du point de vue de l'équité : par exemple, la différence d'espérance de vie entre les hommes et les femmes peut-elle justifier des règles de liquidation différentes selon les sexes ? En pratique, un barème ne peut donc être défini qu'au niveau d'un ensemble de personnes, par exemple une génération.

Les barèmes actuariellement neutres pour le régime ne sont pas *a priori* les mêmes que ceux qui rendent les assurés indifférents entre différents âges de départ à la retraite. Si les personnes ont une préférence marquée pour le présent, le loisir ou les événements certains, il est probable que les taux de minoration et de majoration de pension qui laissent les personnes indifférentes entre différents âges de la retraite soient supérieurs à ceux assurant la neutralité actuarielle pour le régime ; le barème serait alors plus « pentu ». Autrement dit, les taux de minoration et de majoration de pension à partir desquels un assuré préférerait différer son

⁸ Benallah S. (2010), « La surcote modifie-t-elle les comportements de départ en retraite ? », *Les cahiers de la CNAV*, n° 2. (L'article reprend les résultats présentés dans le document n° 14 de la séance du 9 juillet 2010).

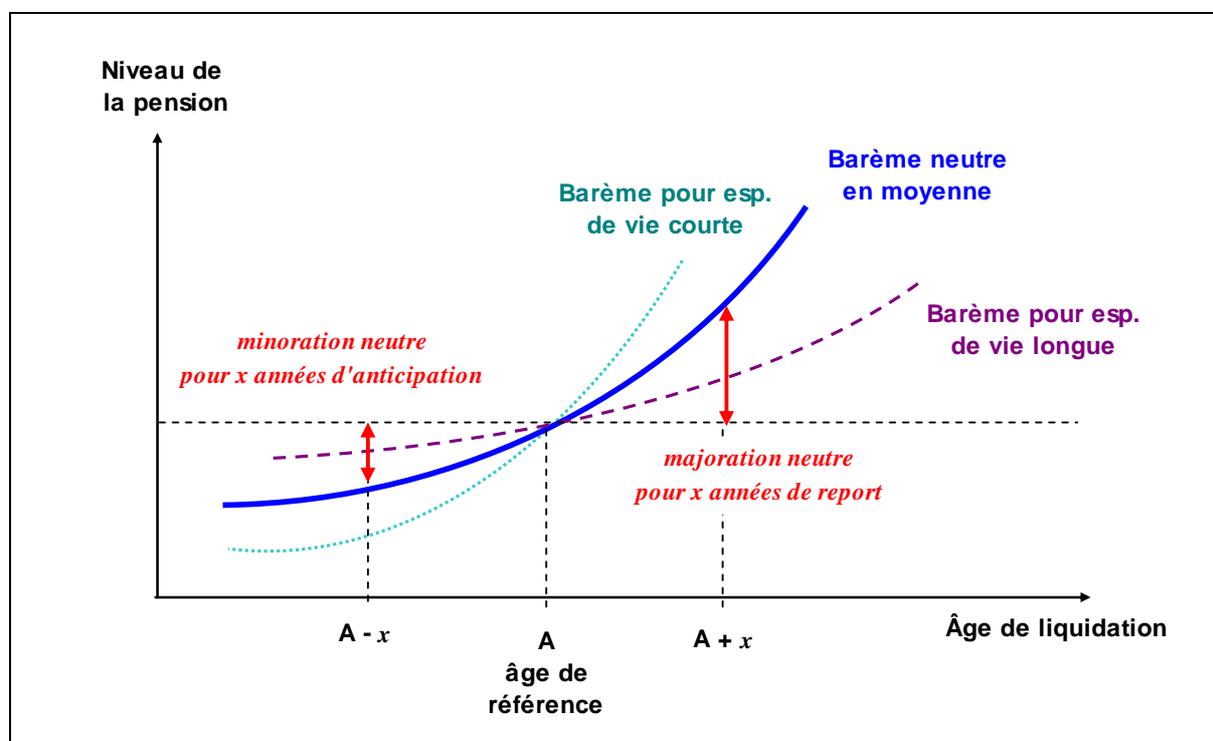
départ à la retraite seraient supérieurs aux taux assurant la neutralité actuarielle pour le régime. Sous ces conditions, un barème actuariellement neutre pour le régime aurait tendance à conduire les personnes à partir à la retraite au plus tôt.

Quoi qu'il en soit, 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.

- *Comment assurer la neutralité des choix individuels sur l'équilibre financier du système ?*

L'idée naturelle serait de définir un barème neutre sur la base des caractéristiques moyennes des individus. Or, par exemple, la prise en compte de l'espérance de vie moyenne, qui est une donnée mobilisable, pourrait s'avérer insuffisante, car établir un barème neutre sur la base de l'espérance de vie moyenne ne garantit pas la neutralité financière pour le régime des décisions individuelles de départ en retraite. En effet, si face à un tel barème, les salariés à l'espérance de vie la plus longue choisissent de retarder leur départ à la retraite ou, à l'inverse, si les individus à faible espérance de vie choisissent d'anticiper leur départ, toutes choses égales par ailleurs (à niveau de rémunération identique entre les différents groupes de personnes notamment), les comptes financiers du régime seront dégradés par rapport à la situation de référence. Les niveaux des pensions seraient en effet supérieurs à ceux permettant de respecter la neutralité actuarielle du régime par rapport aux choix individuels⁹.

Schéma de l'évolution du niveau de pension en fonction de l'âge de départ à la retraite assurant la neutralité actuarielle pour le régime, selon différentes espérances de vie



⁹ Il faudrait en effet proposer un barème « moins pentu » aux personnes à l'espérance de vie longue, c'est-à-dire une minoration plus élevée et une majoration plus faible, et un barème « plus pentu » aux personnes à l'espérance de vie courte, avec une minoration plus faible et une majoration moins élevée. Voir le **document n° 3** du présent dossier.

Par ailleurs, certaines personnes sont disposées à partir à la retraite au même âge avec des pensions inférieures à celles qui leur sont attribuées avec l'application du barème neutre. Autrement dit, elles ne modifieraient pas leur comportement s'il leur était appliqué des taux de minoration plus élevés (en valeur absolue) ou des taux de majoration moindres. La mise en place du barème actuariellement neutre constitue alors pour elles un **effet d'aubaine**.

Dans une perspective individuelle, l'octroi d'une majoration de pension en cas de report du départ à la retraite se justifie comme la contrepartie des pensions non versées et des cotisations supplémentaires reçues par le régime par rapport à un départ à l'âge de référence. Toutefois, pour des personnes souhaitant continuer de travailler pour d'autres raisons¹⁰, cette majoration peut être vue comme un coût évitable pour le régime et donc comme une opportunité d'améliorer son solde financier en offrant des pensions moins élevées. Un raisonnement analogue peut être mené concernant les départs à la retraite avant l'âge de référence lorsque des taux de minoration appliqués sont moins pénalisants que ceux que les personnes acceptent de subir pour partir au même âge.

Ces 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. Lorsque le régime est déficitaire, une approche prudente peut donc consister à adopter, au moins dans un premier temps, des taux de minoration plus élevés et des taux de majoration moindres que les taux supposés être actuariellement neutres¹¹. C'est l'une des raisons qui ont conduit à fixer, dans le cadre de la réforme de 2003, une surcote relativement faible (3 %). Fixer des taux de minoration relativement élevés peut en revanche apparaître inopportun voire inéquitable dans la mesure où certaines personnes partent en retraite précocement de façon contrainte.

Hormis les situations où l'âge du départ à la retraite ne résulte pas d'une décision des assurés, l'inertie de certains comportements à un barème de minoration et de majoration de pension peut s'expliquer par l'existence d'un effet de seuil : certaines personnes vont accepter de différer leur départ tant qu'elles n'ont pas atteint un certain niveau de pension ou de taux de remplacement.

On est aussi conduit à s'interroger sur le **point de référence** à partir duquel est construit le barème : étant donné un taux de cotisation, il convient de définir le niveau de la pension pour ce point de référence, avant même d'instaurer des minoration et majorations sur le niveau de la pension par rapport à ce point de référence. Dans cette perspective, on peut être conduit à fixer le point de référence de façon à assurer une **neutralité actuarielle en niveau**, c'est-à-dire à viser une égalité, en valeur actualisée, entre les cotisations versées sur toute la durée d'activité et les pensions servies sur toute la durée de retraite¹².

¹⁰ Ou, tout au moins, reportent leur départ pour des taux de majoration moins élevés.

¹¹ Sur le schéma précédent, le barème se situe alors en dessous de la courbe associée au barème neutre pour le régime tout en passant par le point d'intersection des courbes à l'âge de référence.

¹² Comme la neutralité actuarielle en niveau implique la neutralité actuarielle à la marge, le taux d'évolution des pensions en fonction de l'âge de départ à la retraite permet de neutraliser, au niveau individuel, l'impact des choix de départ à la retraite sur le solde financier du régime.

En pratique, plusieurs options peuvent en effet 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 le barème visant à se rapprocher de la neutralité actuarielle de façon progressive. Dans un premier temps, le barème peut s'appuyer sur la considération d'un individu moyen tel qu'on peut l'appréhender dans les régimes de retraite ; puis, dans un deuxième temps, 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 régulier des barèmes 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, et qui implique une neutralité actuarielle à la marge.

Dans un régime en comptes notionnels, le cumul actualisé des pensions servies à chaque assuré pendant sa retraite est égal au cumul actualisé des cotisations versées sur son compte durant son activité¹³. L'égalité entre ces deux grandeurs est réalisée au moment de la liquidation par l'application d'un coefficient de proportionnalité, appelé coefficient de conversion, qui dépend de l'âge effectif de départ en retraite et de l'espérance de vie à cet âge de la génération à laquelle appartient l'assuré, c'est-à-dire du nombre moyen d'années restant à vivre au moment du départ en retraite. Cette égalité, qui renvoie à la notion de neutralité actuarielle en niveau, a deux implications notables.

D'une part, sur l'ensemble des assurés, il y a un équilibre sur le long terme entre la masse des cotisations et la masse des prestations, ce qui assure la viabilité financière du régime.

D'autre part, toute anticipation ou report de l'âge de départ en retraite n'a pas d'effet sur la situation financière intertemporelle du régime, puisque, quel que soit l'âge de départ à la retraite, le cumul actualisé des pensions est égal au cumul actualisé des cotisations. En particulier, les pertes de cotisations consécutives à une liquidation précoce des droits à la retraite, par exemple, doivent avoir pour contrepartie une baisse équivalente, en valeur actualisée, du montant total des pensions qui seront versées par le régime de retraite. Un régime en comptes notionnels assure ainsi une neutralité actuarielle à la marge.

Toutefois, un système de retraite en comptes notionnels n'assure pas l'équilibre financier instantané. C'est notamment le cas face à un allongement continu de l'espérance de vie¹⁴ ou suite à des chocs démographiques de type baby-boom, lequel conduit à des excédents en début de période, suivis de déficits significatifs qui se résorbent progressivement à partir du moment où toutes les générations nombreuses sont parties à la retraite.

Dans le cadre de l'examen de la surcote dont avait été saisi le Conseil en 2006, l'INSEE avait évalué avec le modèle DESTINIE¹⁵, que l'effet sur les comportements d'un relèvement de la

¹³ Voir le document n° 6 de la séance du 28 janvier 2009.

¹⁴ Voir le document n° 2 de la séance du 28 janvier 2009. Voir également les simulations réalisées à partir d'une maquette stylisée d'un système de retraite en comptes notionnels calibrée sur données françaises présentés lors de la séance du 25 novembre 2009.

¹⁵ Voir la fiche 6 du dossier de la séance du 14 février 2006 consacré à l'examen de la surcote.

surcote de 3 % à 5 % ou 7 % serait significatif sans être massif en raison d'une proportion importante de bénéficiaires de la surcote qui n'auraient pas changé de comportement (40 %) et d'une préférence pour le loisir supposée relativement élevée. Le décalage moyen de l'âge de liquidation, par rapport à une situation où la surcote est de 3 %, était alors estimé à environ deux mois pour une surcote de 5 % et à trois mois pour une surcote de 7 %. Avant tout indicatives, ces évaluations montrent qu'il y a un risque de report sur les générations futures, moins nombreuses, et que l'élévation à 5 % ou 7 % de la surcote représente, à terme, un coût pour les régimes de retraite.

- *La nécessité de clarifier les objectifs poursuivis*

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. Les marges de modulation des barèmes des régimes compatibles avec la préoccupation de leur équilibre à long terme sont relativement étroites, alors que pour avoir un effet maximum sur l'emploi, il faut probablement des incitations financières fortes. De plus, le changement souhaité dans le champ de l'emploi est immédiat et suppose des modifications rapides, alors qu'en matière de retraite il est souhaitable de ne pas trop souvent modifier les barèmes et de respecter des principes d'ajustement progressif calés sur une cible de long terme. Toutefois, dans un contexte où l'on souhaite donner des signaux forts, on peut concevoir de prendre un certain risque financier si on s'attache à ce qu'il soit raisonnable. Au-delà, les politiques d'incitation relèvent des politiques de l'emploi.

Cette contradiction se retrouve sous une autre forme dans les justifications aux décotes et surcotes mises en place dans le système de retraite français, 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 système¹⁶. Sur ce point, les indicateurs du Programme de qualité et d'efficience « Retraites » pour 2011 apportent une clarification par rapport aux années précédentes, car 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 » et non plus celui d'« offrir une plus grande liberté de choix quant à l'âge de la retraite », lequel devrait plutôt être apprécié par enquête auprès des retraités. Une ambiguïté persiste néanmoins concernant la proportion des pensions liquidées avec décote, dont l'évolution recherchée n'est pas clairement précisée car rattachée à la « liberté de choix », alors que l'objectif de progression de l'activité aux âges élevés s'accorderait davantage avec une évolution à la baisse de l'indicateur.

Au demeurant, l'impact général de la mesure dépend non seulement de son taux, mais de l'information qu'en ont les assurés, laquelle apparaît encore insuffisante malgré le travail très important réalisé ses dernières années par les caisses de retraite et le GIP Info retraite.

¹⁶ Voir le **document 6** du présent dossier pour une discussion de l'impact financier pour le régime d'une hausse de l'âge de départ à la retraite.