

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°7

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

Cumul emploi retraite et surcote : éléments de comparaison

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Cumul emploi retraite et surcote : éléments de comparaison

Au même titre que des dispositifs comme la surcote, la décote ou encore la retraite progressive, 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 de cette note est notamment d'apprécier dans quelle mesure le cumul emploi-retraite peut être comparé à la surcote.

La première partie de cette note rappelle le fonctionnement du dispositif de cumul emploi retraite dans le régime général et les régimes des fonctions publiques. Dans la deuxième partie, on comparera, sous certaines conditions et sur le plan des principes, le cumul emploi retraite à la surcote (qu'elle soit versée en rente ou sous forme de capital). Enfin, la troisième partie présente les résultats de travaux de comparaison des dispositifs de cumul emploi retraite et de surcote réalisés à partir de cas types dans le cadre de travaux conduits par la Cour des comptes.

I - Le dispositif de cumul emploi retraite

La loi du 21 août 2003 a modifié les règles du cumul emploi retraite, notamment pour les bénéficiaires de pensions du régime général, des régimes alignés et des fonctions publiques. Dans tous les cas, il est possible de cumuler intégralement une pension avec une activité relevant d'un autre régime. En revanche, le cumul d'un emploi et d'une retraite au sein d'un même régime obéit à des règles variables.

Concernant les retraités relevant du régime général, l'article 15 de la loi précise que les règles applicables sont alignées sur celles des régimes complémentaires. Ainsi, un salarié peut reprendre une activité chez son dernier employeur seulement après un délai de six mois. Le retraité peut alors cumuler sa pension avec une rémunération d'activité dans la limite du montant de son dernier salaire à la liquidation ou, depuis le 1^{er} janvier 2007, de 1,6 SMIC si ce montant lui est plus favorable. Dans le cas contraire, le versement de la retraite est suspendu. Les cotisations versées sur le salaire de reprise d'activité n'ouvrent pas de nouveaux droits à pension.

Les fonctionnaires peuvent cumuler un emploi et une retraite selon certaines limites, en cas de reprise d'une activité dans l'une des trois fonctions publiques. Le cumul est limité à un plafond, égal à la moitié du minimum garanti augmentée du tiers du montant de la pension. En cas de dépassement de ce plafond, seul l'excédent est déduit de la pension alors qu'auparavant la pension était suspendue.

Depuis le 1^{er} janvier 2009, toute personne qui a liquidé sa pension au taux plein à partir l'âge d'ouverture des droits, quel que soit son régime de retraite à l'exception de celui des exploitants agricoles qui conserve dispositions spécifiques, peut immédiatement reprendre une activité (y compris chez son dernier employeur) sans plafond de rémunération, dans le cadre du cumul emploi retraite dit libéralisé. Dans les autres cas, les règles précédentes continuent à s'appliquer.

II - Cumul emploi retraite et surcote

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

Le cumul emploi retraite 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. Celle-ci a en effet la possibilité d'interrompre toute activité avant d'en reprendre une. Le cumul emploi retraite 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 les cotisations. Enfin, contrairement à la surcote, il est possible de bénéficier du cumul emploi retraite sans remplir les conditions du taux plein, mais sous des contraintes particulières concernant notamment la rémunération liée à la reprise d'activité (voir I).

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 être mis 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 libéralisé.

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, et la différence entre le cumul emploi retraite libéralisé 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 libéralisé 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 entre autres par la surcote¹.

Le cumul emploi retraite libéralisé permet à l'assuré de bénéficier de pensions pendant la phase de cumul dont le montant total s'apparente à une surcote en capital (K) qui serait versée de façon fractionnée au cours de la prolongation d'activité ; le capital (K) est alors égal à la valeur actualisée des flux de pension (P) perçue entre l'âge du taux plein (R)² et l'âge de cessation définitive d'activité ($R+h$). Les différents flux sont représentés dans les tableaux en annexe de cette note. Par exemple, une année de cumul emploi retraite est équivalent pour le régime à verser une surcote en capital égale au montant de la pension.

Aussi, le cumul emploi retraite libéralisé est financièrement équivalent, en termes actualisés, à la surcote en rente si le montant du capital (K) tel que défini précédemment est égal à la

¹ La prolongation d'activité peut conduire à augmenter la pension par d'autres canaux, par exemple par le biais d'une hausse du salaire de référence au régime général.

² Ou, de façon générale, l'âge de reprise d'activité.

somme actualisée du montant de la pension majorée notamment par la surcote $(s \times P)^3$ perçu entre l'âge de cessation définitive d'activité et l'âge du décès (T). Or, l'équivalence entre le non-versement des pensions au cours de la période de prolongation d'activité (K) et la majoration de pension $(s \times P)$ correspond à la définition de la neutralité actuarielle (hors prise en compte des cotisations) présentée dans le **document n°3**.

Toutefois, cette équivalence financière ne vaut que dans un cadre intertemporel et ne tient pas compte des effets de trésorerie pour le régime. En effet, même si le cumul emploi retraite et la surcote en rente, dans l'hypothèse où celle-ci est actuariellement neutre, sont équivalents en termes actualisés, le régime doit verser des pensions plus tôt dans le cadre du cumul.

III - Travaux sur cas-types

Nous avons vu que le cumul emploi retraite libéralisé et la surcote pouvaient être financièrement équivalents pour le régime dans l'hypothèse où la surcote était actuariellement neutre (hors prise en compte des cotisations). Or, les **documents n°3 et 4** du dossier montrent que la condition de neutralité actuarielle n'est pas vérifiée dans tous les cas. Il est alors intéressant d'examiner ces deux dispositifs sous l'angle de leur impact financier pour le régime sur la base de cas-types, en comparant, d'une part, la situation où l'assuré poursuit son activité dans le cadre de son contrat de travail puis bénéficie de la surcote, d'autre part, la situation où l'assuré liquide sa pension et bénéficie du cumul emploi retraite.

Nous présentons les principaux résultats de travaux réalisés en ce sens pour la Cour des comptes, uniquement concernant la surcote et le cumul emploi retraite avec prolongation d'activité à temps plein⁴.

Trois cas-types de carrière sont considérés.

Cas 1 : salarié non-cadre, avec carrière plate au SMIC à temps plein.

Cas 2 : salarié non-cadre, avec carrière ascendante du SMIC à un plafond annuel de la sécurité sociale (PASS) à temps plein.

Cas 3 : salarié cadre, avec carrière ascendante de 1 à 2 PASS à temps plein.

Pour chacun de ces cas-types, il est fait l'hypothèse que l'assuré dispose d'une durée d'assurance validée tous régimes permettant l'obtention du taux plein dès 60 ans et qu'il ne rencontre pas de contraintes quant à la possibilité de poursuivre son activité professionnelle.

³ La majoration de pension en contrepartie de la prolongation d'activité diffère du taux de surcote appliqué par les régimes (5 % par année cotisée au-delà du taux plein depuis le 1^{er} janvier 2009) dans la mesure où elle intègre également les éventuels effets que peuvent avoir sur le salaire de référence le décalage de l'âge de départ à la retraite.

⁴ Voir le chapitre XIV du dernier rapport de la Cour des comptes sur la LFSS (« Sécurité sociale 2010 »), où les cas de reprises d'activité à temps partiel, dans le cadre du cumul emploi retraite et de la retraite progressive, sont également étudiés.

Les hypothèses de poursuite d'activité sont les suivantes.

- Prolongation de l'activité professionnelle pendant 7 trimestres afin de bénéficier d'une surcote (7 trimestres étant la durée moyenne de surcote observée pour les liquidations en 2009 au régime général).
- Prolongation de l'activité professionnelle pendant 20 trimestres, soit jusqu'à 65 ans afin de bénéficier de la surcote maximale.
- Cumul emploi retraite, avec une liquidation de la retraite à l'âge du taux plein et une reprise de l'activité professionnelle à temps complet jusqu'à 65 ans (il s'agit donc d'un cas de cumul emploi retraite libéralisé).

	Hypothèse de prolongation d'activité	Gain intertemporel pour le régime général (en € constant)
Cas 1 (carrière plate au SMIC)	Surcote de 7 trimestres (départ en retraite à l'âge de 61,5 ans)	2 569
	Surcote de 20 trimestres (départ en retraite à l'âge de 65 ans)	7 164
	Cumul emploi retraite à temps plein jusqu'à 65 ans	12 555
Cas 2 (carrière ascendante du SMIC au PSS)	Surcote de 7 trimestres (départ en retraite à l'âge de 61,5 ans)	-720
	Surcote de 20 trimestres (départ en retraite à l'âge de 65 ans)	-968
	Cumul emploi retraite à temps plein jusqu'à 65 ans	26 954
Cas 3 (carrière ascendante de 1 à 2 PSS)	Surcote de 7 trimestres (départ en retraite à l'âge de 61,5 ans)	-1 760
	Surcote de 20 trimestres (départ en retraite à l'âge de 65 ans)	13 752
	Cumul emploi retraite à temps plein jusqu'à 65 ans	29 706

Note de lecture : le gain intertemporel pour le régime général est égal à la différence entre, d'une part les cotisations reçues après 60 ans et d'autre part l'écart entre les prestations servies dans la situation considérée et celles versées dans la situation de référence (liquidation et cessation définitive d'activité à 60 ans), actualisée à l'âge d'obtention du taux plein (60 ans). Un signe + correspond à un gain pour le régime et un signe – représente un coût pour le régime.

Source : Cour des comptes⁵.

⁵ Les données relatives au cumul-emploi retraite diffèrent de celles publiées par la Cour des comptes, en ce que ces dernières n'ont pas supposé que la reprise d'activité se faisait nécessairement dans le même régime et qu'en l'absence de dispositif de cumul, l'assuré aurait de toute façon travaillé jusqu'à 65 ans.

Les calculs ont été réalisés en utilisant les tables de mortalité par génération TGH/TGF 05, un taux d'actualisation de 2,25 % (60 % du taux moyen des emprunts d'État) en termes réels⁶ et une évolution du plafond annuel de la sécurité sociale de 0,5 % par an en termes réels.

Dans le cadre du cumul emploi retraite, le régime reçoit des cotisations supplémentaires et verse la même chronique de pensions que pour une liquidation dès l'âge du taux plein. Le dispositif de cumul emploi retraite est donc, dans ce cas de figure, toujours plus avantageux pour le régime qu'une liquidation dès l'âge d'obtention du taux plein. Il n'en est pas toujours de même pour la surcote. Le fait que la surcote puisse représenter tantôt un gain, tantôt un coût pour le régime signifie que le taux de majoration de la pension ne correspond pas à la neutralité actuarielle telle que définie dans le **document n 3**. Cela étant, les gains et pertes liés à la surcote sont relativement faibles. Le fait que le cumul emploi retraite soit, en termes actualisés, plus avantageux pour le régime que la surcote dans les trois cas signifie que la surcote n'est pas actuariellement neutre (hors prise en compte des cotisations), c'est-à-dire que la majoration de pension accordée dans le cadre de la surcote ne correspond pas exactement en termes actualisés à l'économie de pension réalisée pendant la phase de prolongation d'activité.

Cela étant, en plus des hypothèses sur les paramètres, ces résultats dépendent de la situation de référence retenue. En effet, comme le suggère la Cour des comptes dans son rapport « Sécurité sociale 2010 », si l'on suppose que, sans le dispositif de cumul, la personne n'aurait pas cessé définitivement son activité dès l'obtention du taux plein (à 60 ans dans l'hypothèse étudiée) mais aurait en tout état de cause prolonger son activité (jusqu'à 65 ans dans l'hypothèse étudiée) – effet d'aubaine –, le bilan financier du cumul emploi retraite pour le régime serait évidemment dégradé, comme le montrent les résultats publiés par la Cour. Il en serait de même d'ailleurs avec la surcote. On observera également que la libéralisation du cumul emploi retraite depuis 2009 rend le dispositif plus intéressant pour les assurés mais, en contrepartie, financièrement moins avantageux pour le régime que l'ancienne formule, selon laquelle la pension servie aurait été écrêtée (ou suspendue) durant la période de cumul en cas de dépassement du plafond de rémunération.

Par ailleurs, il faut également tenir compte du fait que dans le cadre du cumul emploi retraite, la reprise d'activité peut se faire dans un autre régime de retraite que celui de l'assuré ou à un salaire inférieur à celui avant la liquidation. Dans ce cas, le gain de l'opération est nul ou moindre pour le régime par rapport à une liquidation dès l'âge du taux plein.

Enfin, même si les deux dispositifs peuvent être financièrement équivalents en termes actualisés, rappelons que le régime doit verser des pensions plus tôt dans le cadre du cumul.

Comme les motifs financiers ne sont pas les seuls à intervenir dans les décisions des assurés (voir **document n°5**), les raisonnements précédents ne permettent pas d'apprécier les raisons pour lesquelles certains assurés vont préférer bénéficier de la surcote et d'autres le cumul emploi retraite.

⁶ Ces hypothèses prudentes sont conformes à celles que retiendrait un organisme assureur. Les tables TGH/TGF 05 sont des tables prospectives hommes et femmes, qui ont été construites à partir de l'observation d'une population de personnes percevant des rentes viagères auprès d'assureurs, couvrant la période 1993-2005. Les coefficients de minoration et de majoration utilisés ont été établis en prenant une répartition homme/femme dans la population totale de 48 %/52 %.

Les données aujourd'hui disponibles pour le régime général montrent que les personnes qui choisissent la surcote ou le cumul emploi retraite sont moins souvent en couple que les autres retraités (65 % sont en couple contre 69-70 % pour l'ensemble des retraités). Les bénéficiaires de la surcote se distinguent des personnes qui choisissent le cumul emploi retraite par le fait qu'ils sont plus souvent des polypensionnés (57 % contre 50 %) et qu'ils ont moins fréquemment validé une année avec quatre trimestres avant 18 ans (39 % contre 53 %).

Cela étant, certaines personnes qui choisissent le cumul emploi retraite ne sont pas dans la même logique que celles qui bénéficient du dispositif de surcote.

C'est le cas des personnes qui liquident leurs droits avant d'avoir atteint les conditions du taux plein puis profitent du cumul emploi retraite. Parmi les personnes qui cumulaient un revenu d'activité et une pension au régime général en 2009, la quasi-totalité avaient toutefois liquidé leur pension au taux plein.

C'est également le cas de celles qui interrompent toute activité avant d'en reprendre une dans le cadre du cumul ou de celles qui reprennent une autre activité. Selon la Cour des comptes, les retraités du régime général qui cumulent un emploi et une retraite reprennent le plus souvent une activité salariée, auprès du même employeur dans la moitié des cas, ou s'engagent dans une carrière d'indépendant dans un tiers des cas.

Reste que la législation sur le cumul et la surcote a évolué au cours des dernières années (la dernière modification date du 1^{er} janvier 2009) – voir **document n 2** – et que le recul manque pour comparer les effets de ces dispositifs.

Annexe

Cumul emploi retraite et surcote

(1) Cumul emploi retraite

Dans cette situation, l'assuré prolonge son activité au-delà de l'âge du taux plein (R), jusqu'à l'âge $R+h$. T est son âge de décès.

Le régime reçoit des cotisations ($\theta \times w$) et verse des pensions (P). θ représente le taux de cotisation et w est le salaire de l'assuré. Pour simplifier, nous supposons que θ , w et P sont constants.

Si la prolongation d'activité se fait dans le même régime, celui-ci reçoit les cotisations versées par l'assuré. En revanche, lorsque la prolongation s'effectue dans un autre régime, le régime ne reçoit rien alors que la situation de l'assuré du point de vue du régime demeure inchangée. Dans ce cas, la situation du régime est identique à celle d'une liquidation dès l'âge du taux plein.

	R	...	$R+h-1$	$R+h$...	T
Reçoit	$\theta \times w$	$\theta \times w$	$\theta \times w$	0	0	0
Verse	P	P	P	P	P	P
Bilan	$\theta \times w - P$	$\theta \times w - P$	$\theta \times w - P$	$-P$	$-P$	$-P$

(2) Surcote en capital

Le régime reçoit des cotisations, comme dans le cumul emploi retraite à partir de l'âge du taux plein, et verse un capital (K) à la date de cessation définitive d'activité, en contrepartie des cotisations reçues et des pensions non versées au cours de la période de prolongation d'activité.

	R	...	$R+h-1$	$R+h$...	T
Reçoit	$\theta \times w$	$\theta \times w$	$\theta \times w$	0	0	0
Verse	0	0	0	$P+K$	P	P
Bilan	$\theta \times w$	$\theta \times w$	$\theta \times w$	$-P-K$	$-P$	$-P$

(3) Surcote en rente

Cette situation est identique à la précédente, sauf que le capital est versé sous forme de rente viagère. s est le taux de majoration de la pension.

	R	...	$R+h-1$	$R+h$...	T
Reçoit	$\theta \times w$	$\theta \times w$	$\theta \times w$	0	0	0
Verse	0	0	0	$P \times (1+s)$	$P \times (1+s)$	$P \times (1+s)$
Bilan	$\theta \times w$	$\theta \times w$	$\theta \times w$	$-P \times (1+s)$	$-P \times (1+s)$	$-P \times (1+s)$