

Conseil d'orientation des retraites

Réunion plénière du 4 juillet 2001

"Projections financières

Politiques et mesures de rééquilibrage du système de retraite"

**Assouplissement des conditions d'accès à la retraite
des salariés du secteur privé**

Source : Direction de la sécurité sociale, sous-direction des retraites, juin 2001.

ASSOUPLISSEMENT DES CONDITIONS D'ACCES A LA RETRAITE DES SALARIÉS DU SECTEUR PRIVÉ

Le caractère très pénalisant des coefficients d'abattement en vigueur dans le régime général a été souligné dans plusieurs rapports et notamment dans celui de la commission de concertation sur les retraites.

Parmi les pistes de réflexion ouvertes par les pouvoirs publics, mais également par les partenaires sociaux, figure en effet l'idée d'accorder « plus de souplesse dans le choix de départ à la retraite des salariés ». Il s'agirait, dès lors que ceci « ne dégraderait pas la situation financière du régime général », « de pénaliser moins ceux qui préfèrent partir à la retraite ou sont contraints de le faire, sans avoir suffisamment de trimestres pour obtenir une retraite à taux plein, mais aussi d'améliorer la situation de ceux qui partent à la retraite en ayant cotisé plus de 160 trimestres parce qu'ils sont rentrés tôt dans la vie active » (Premier ministre ; discours du 21 mars 2000).

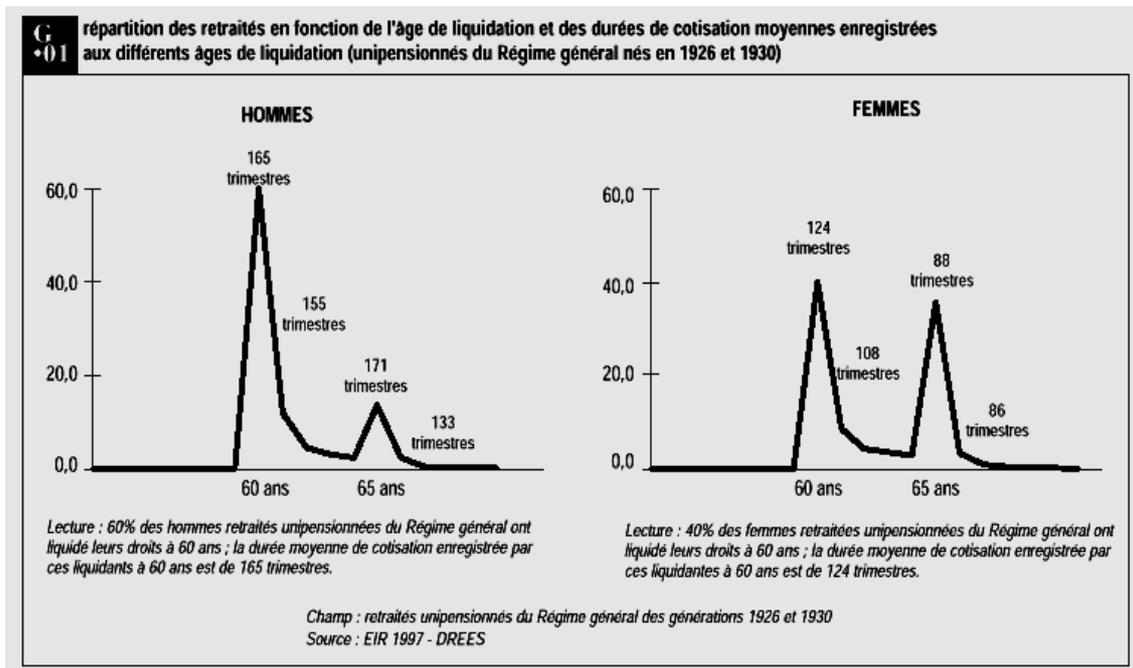
La présente note se propose d'examiner les voies et moyens d'un assouplissement des conditions d'accès à la retraite pour les salariés affiliés au régime général.

Après avoir rappelé les effets de la réglementation applicable sur l'âge de liquidation de la retraite, et présenté les raisons qui militent en faveur d'une transition plus souple entre activité et retraite (I), on examinera les diverses propositions envisageables qui permettraient un assouplissement des conditions d'accès à la retraite (II). Quelques exemples topiques de dispositifs de « retraite à la carte » proposés ou mis en œuvre récemment, en France et à l'étranger sont examinés en annexe

I. LA REGLEMENTATION ACTUELLE CONDUIT A UNE ASSEZ FAIBLE DISPERSION DES AGES DE DEPART EN RETRAITE, AU DETRIMENT DES PREFERENCES INDIVIDUELLES :

I 1. Les graphiques suivants illustrent **la concentration de l'âge de liquidation de la retraite sur les deux « pics » de 60 et 65 ans**. L'âge minimum de 60 ans est ainsi pour beaucoup d'actifs l'âge de départ en retraite. Les liquidations de droits à la retraite à 65 ans sont en outre nombreuses chez les femmes ; repousser à 65 ans l'ouverture des droits à la retraite permet en effet d'obtenir le taux plein et de bénéficier ainsi de droits à la retraite plus importants en cas de carrière courte, ce qui est plus fréquemment le cas des carrières féminines¹.

¹ Eléments de prospective : Une étude publiée à partir du modèle de microsimulation *Destinie* de l'INSEE donne des éclairages sur l'évolution future de l'âge de liquidation des droits à la retraite (« Des retraites qui continuent de croître », in Données Sociales 1999). Ce modèle indique, à législation constante, que les hommes qui prendront leur retraite entre 2015 et 2019 devraient liquider leurs pensions au taux plein un an plus tard, en moyenne, que ceux qui ont liquidé leur pension entre 1995 et 1999. L'entrée plus tardive sur le marché du travail ainsi que l'allongement de la durée de cotisation requise pour un départ au taux plein (réforme de 1993) expliquent ce décalage. Pour les femmes, ces deux effets seraient compensés par la montée de l'activité féminine, qui leur permettrait de valider un nombre plus important de trimestres d'assurance ; l'âge de liquidation resterait stable à un horizon de vingt ans.



Cette concentration des âges de départ en retraite confirme l'étroitesse des choix individuels de départ et le rôle majeur que jouent l'âge minimum de 60 ans et l'âge d'obtention automatique du taux plein.

L'éventail des arbitrages possibles entre revenu d'activité et loisir en fin de vie professionnelle se trouve ainsi fortement réduit du fait des règles de notre système de retraite ; mais certaines pratiques de gestion de la main d'œuvre âgée par les entreprises et d'autres dispositions du droit social français jouent également un rôle non négligeable.

I 2. Les déterminants liés au droit du travail ou de l'emploi

De façon générale, les possibilités de recours aux **dispositifs de préretraite** et aux dispenses de recherche d'emploi (assurance chômage) ouvertes dans les vingt dernières années ont conduit à un fort développement des cessations précoces d'activité. La France constitue ainsi l'un des pays où le taux d'emploi des travailleurs âgés est le plus faible.

Dans un contexte de chômage élevé, le recours massif aux cessations anticipées d'activité résultait d'un large consensus social. Pour les employeurs, ces dispositifs peuvent constituer un moyen de se séparer de leur main d'œuvre âgée, compte tenu d'un rapport productivité/salaire considéré comme décroissant avec l'âge. **Ces considérations jouent également pour justifier des départs en retraite à l'âge minimum légal.**

Si le droit du travail proscrit le licenciement pour seul motif d'âge, la « mise à la retraite » permet en revanche à l'employeur de rompre unilatéralement le contrat de travail d'un salarié du secteur privé qui réunit les conditions d'âge et de durée d'assurance qui lui permettent d'obtenir une pension à taux plein du régime général de la sécurité sociale (article L. 122-14-

13 du code du travail)². La mise à la retraite joue également dans le cas des chômeurs et des préretraités .

I 3. Les déterminants liés au droit de la retraite

a) Les règles actuelles de liquidation des pensions n'incitent pas à la dispersion des âges de départ en retraite.

Ainsi, dans le régime général, les salariés qui ne liquident pas au taux plein sont aujourd'hui pénalisés : la baisse de la pension en cas de liquidation précoce est sensiblement plus élevée que le coût que représente, pour le régime, le manque à gagner de cotisations et l'allongement de la durée de service de la pension.

▲ Actuellement, avant 65 ans, lorsque la durée d'assurance nécessaire à l'obtention du taux plein n'est pas acquise, le montant de la pension subit un double abattement :

- Le premier prend en compte le manque à gagner en termes de cotisations reçues par le régime du fait de l'anticipation, par un individu donné, de l'âge du départ en retraite : la pension est proratisée en fonction du nombre de trimestres cotisés dans le régime, dès que celui-ci n'atteint pas 150 trimestres (proratisation en 150^{ème});
- Le deuxième vise, en réduisant le taux de liquidation, à prendre en compte le surcroît de prestations lié à l'allongement de la durée de versement de la pension, à la suite d'un départ anticipé; le coefficient d'anticipation est égal à 1.25% par trimestre manquant, appliqué soit par référence à l'âge d'obtention automatique du taux plein (65 ans) soit par rapport à la durée d'assurance requise pour obtenir ce taux (soit une diminution de la pension de 10% par année manquante). Le résultat le plus favorable est retenu³ (article R. 351-27 CSS).

² Il n'existe pas, en droit du travail, un âge légal de départ à la retraite, c'est à dire un âge à partir duquel le salarié serait obligé de cesser son activité. Sont nulles et de nul effet les clauses des conventions, accords collectifs ou contrats de travail prévoyant une rupture du contrat en raison de l'âge du salarié ou du fait qu'il serait en droit de bénéficier d'une retraite (« clause couperet »); en revanche, les clauses souples sont tolérées : clauses mentionnant simplement un âge de départ en retraite, qui, une fois atteint, permet à l'employeur de prendre l'initiative de mettre fin au contrat, sans que cela constitue un licenciement et en versant une indemnité spécifique, le plus souvent d'un montant inférieur à l'indemnité de licenciement.

³ Exemple d'un assuré âgé de 63 ans et totalisant 32 années d'assurance tous régimes confondus.

Mécanisme 1 : Nombre de trimestres manquants de 28 (156-128), soit un abattement de 35% (28*1.25%)

Mécanisme 2 : Nombre de trimestres manquants de 8 (2 ans), soit un abattement de 10% (8*1.25%); le mécanisme 2, plus favorable, est appliqué.

▲ Soit un taux de liquidation de 40% (50%-10%), correspondant à une baisse de 20% de la pension.

La baisse de la pension servie par le régime général du fait de ce second abattement est égale à 10%⁴ par année d'anticipation, alors que la réfaction actuariellement neutre, pour une durée de versement de la pension pendant 20 ans, serait de l'ordre de 5% par an (cf. rapport Charpin).

Pour les salariés du régime général, il est très coûteux de liquider sa retraite avant d'avoir le taux plein.

▲ **La prolongation de l'activité au-delà du taux plein est également faiblement encouragée, puisque le salarié continue de verser des cotisations mais n'acquiert que pas ou peu de droits.**

Ainsi un salarié ayant validé plus de 150 trimestres lorsqu'il obtient le taux plein ne peut compter que sur l'amélioration de son salaire de référence pour accroître sa pension « de base » s'il prolonge son activité. Seuls les salariés âgés de plus de 65 ans et ne disposant pas de 150 trimestres au régime général bénéficient d'une majoration de leur durée d'assurance en cas de prolongation de leur activité professionnelle. Cette majoration ne peut toutefois avoir pour effet de porter la durée d'assurance à plus de 150 trimestres, ce qui limite fortement l'intérêt de la mesure, en particulier au regard du nombre de trimestres nécessaires à l'acquisition du taux plein (158 trimestres pour la génération liquidant actuellement à 60 ans et 160 à partir de 2003)⁵.

On notera cependant que, s'agissant des régimes complémentaires, même pour un assuré qui dispose de 150 trimestres, il y a toujours augmentation des droits acquis, liée au caractère contributif du mode de calcul de la pension : toute période d'activité supplémentaire donne droit à l'acquisition de points. L'augmentation de la pension totale (base + complémentaire) serait ainsi de l'ordre de 0,75 à 1% de la pension par année supplémentaire cotisée⁶ ce qui est relativement faible.

Le coût élevé de la liquidation précoce, combiné aux faibles gains associés à la prolongation de l'activité au-delà du taux plein incite donc financièrement les salariés à prendre leur retraite à l'âge auquel ils ont droit au taux plein.

⁴ Par année manquante, à salaire annuel moyen inchangé, la perte (sur le taux de liquidation) est de 5 points (1,25% * 4), soit une baisse de 10% de la pension dans le cas où la liquidation s'effectue un an avant l'obtention du taux plein. La baisse peut atteindre 12,4% si le salarié liquide à 64 ans alors qu'il aurait validé au plus 150 trimestres à 65 ans. Dans ce cas, à la baisse de 5 points s'ajoute une perte de 2,7% (4/150) liée à la proratisation de la durée d'assurance, soit une perte de 6,2 points sur le taux de liquidation (égal à 50% à 65 ans) correspondant à une baisse de 12.4% de la pension.

⁵ En application de l'article R. 351-7 du code de la sécurité sociale, la durée d'assurance est majorée de 2.5% par trimestre au-delà de 65 ans.

▲ exemple : pour une durée de 2 ans accomplie au-delà de 65 ans pour un assuré disposant de 120 trimestres d'assurance, la durée acquise à 67 ans s'élèvera à 120 trimestres, majorée de $8 * 2.5\% = 20\%$ soit $128 * 1.2 = 153.6$ trimestres.

⁶ Estimation dépendant des profils de carrière des intéressés et de la durée pendant laquelle ils ont cotisé aux régimes de retraite.

b) De nombreuses autres dispositions ne favorisent pas la dispersion des âges de départ à la retraite

✦ Il existe tout d'abord un principe général d'interdiction du cumul entre un emploi et une retraite.

Il est ainsi fait interdiction, depuis l'ordonnance du 30 mars 1982, à celui qui demande la liquidation de sa pension à partir de 60 ans, de poursuivre son activité professionnelle. Même si ce principe n'exclut pas le « droit au travail » (le pensionné peut reprendre une *nouvelle* activité) et s'il se trouve assorti de multiples dérogations, il n'en demeure pas moins un signe fort à l'attention des assurés. Régulièrement reconduit, le dispositif a été pérennisé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001.

On peut estimer à 280 000 le nombre de personnes (180 000 salariés et 100 000 non salariés) cumulant un emploi et une retraite. Le cumul est proportionnellement plus fréquent avant 60 ans (4 cumulants sur 10), âge auquel ne s'applique pas l'ordonnance de 1982, et ne concerne donc que peu les salariés du secteur privé. Il s'agit en effet pour la grande majorité d'anciens militaires et mineurs ayant entamé une seconde carrière. A partir de 60 ans, le cumul résulte majoritairement d'une activité occasionnelle (revenu inférieur à 1000 francs par mois), même si le taux de cumul est plus élevé parmi les assurés qui bénéficient d'une retraite élevée (4% des retraités qui ont une pension supérieure à 15 000 francs).

✦ Ce principe ne se trouve que faiblement atténué par la possibilité de bénéficier d'une « retraite progressive »

Le dispositif de la retraite progressive consiste en un versement partiel de la pension à laquelle l'assuré a droit au moment de la demande, concomitant à une activité à temps partiel. Dérogatoire au principe de non-cumul entre un emploi et une retraite, ce dispositif aurait pu être conçu de façon à favoriser une plus grande liberté de choix dans l'âge de départ à la retraite. En réalité, compte tenu du caractère très restrictif des conditions d'ouverture du droit⁷ et de la relative pénalisation financière des intéressés (cf. point suivant), ce dispositif n'a connu que très peu de succès. Ainsi, le nombre de retraites progressives en cours de paiement dans le régime général au 31 décembre 1999 était de 844.

✦ Le principe de liquidation définitive constitue également un frein à la reprise d'activité.

Il résulte de l'article R. 351-10 du code de la sécurité sociale que les cotisations versées postérieurement à la liquidation de la pension n'ouvrent pas de droit nouveau à l'assurance vieillesse, y compris dans le cas d'une retraite progressive.

⁷ Les conditions d'ouverture du droit ont trait à :

- l'âge : l'assuré doit avoir au moins 60 ans,
- la durée d'assurance : l'assuré doit justifier de 160 trimestres d'activité dans un ou plusieurs régimes (à l'exception des régimes spéciaux de salariés et assimilés),
- l'activité professionnelle : à la date d'effet de la pension de vieillesse, l'activité exercée à temps partiel doit être une activité salariée (relevant du régime dans lequel est déposée la demande), les autres activités (salariées ou non) doivent cesser sauf lorsque les mesures d'assouplissement admises en matière de cumul emploi-retraite s'appliquent (activités procurant des revenus de faible importance).

Un pensionné ne peut donc reprendre une activité dans le but d'accroître le montant de sa retraite de base déjà liquidée.

Le système de retraite français n'autorise pas une souplesse suffisante de la transition entre activité professionnelle et retraite. Il en résulte ***une faible prise en compte des préférences individuelles des assurés***, qu'il s'agisse de la date de départ en retraite ou de la répartition intertemporelle des revenus, et des revendications croissantes en faveur d'une « retraite à la carte ».

Cet objectif invite également à réfléchir de façon globale aux possibilités de faire évoluer le contexte juridique, social et économique qui pèse sur ces choix individuels.

Une réforme des régimes de retraite doit notamment tenir compte des déterminants sous-jacents des choix des assurés – arbitrage travail/ loisir ; arbitrage revenu actuel/ revenu futur ; contraintes réglementaires, financières, sociales.

II. L'ANALYSE DES COMPORTEMENTS DE DEPART A LA RETRAITE

II-1 Les choix individuels de départ à la retraite sont sensibles aux incitations financières, mais ceux ci sont également guidés par des facteurs personnels moins aisément quantifiables.

- Les règles de liquidation des droits rappelées plus haut conduisent d'abord chaque individu à apprécier la perte ou le gain associé à la décision de maintien en activité ou de perception immédiate de sa retraite.

Il existe donc, du strict point de vue des droits à la retraite et en fonction des règles de liquidation, une incitation financière (ou une désincitation) à la poursuite de l'activité. Celle-ci se traduit simplement par la comparaison des sommes actualisées des cotisations versées et des pensions à recevoir. Lorsque ce « bilan retraite » augmente avec l'élévation de l'âge de liquidation, l'assuré a une incitation financière supplémentaire à repousser la liquidation de ses droits (« subvention » à la poursuite de l'activité). Lorsqu'il diminue (« taxe » à la poursuite de l'activité), il a un peu plus intérêt à l'avancer.

Evidemment, en cas de poursuite de son activité, l'assuré continue à percevoir son salaire : indépendamment du bilan retraite précédent, le salarié a donc une incitation financière à poursuivre son activité.

- **Néanmoins, la règle de décision individuelle** (« l'individu s'arrête de travailler si le bien être que lui procure l'arrêt immédiat d'activité est supérieur à celui qu'il peut anticiper pour un arrêt à n'importe quelle date ultérieure ») **n'est pas sensible qu'aux déterminants financiers.**

La décision de départ à la retraite résulte également :

- **de la préférence pour le loisir** ; il ne paraît pas exister aujourd'hui d'estimation empirique du lien entre préférence pour le loisir et caractéristiques individuelles (contraintes familiales, pénibilité de la carrière ...)
- de la **préférence pour le présent** et du **degré d'aversion pour le risque** (de ne pas pouvoir jouir de sa pension en cas de liquidation différée, par exemple).

On note enfin que pour une large proportion de salariés du secteur privé, la retraite fait suite à une période plus ou moins longue de chômage ou de préretraite et que, dans ce cas, la décision de liquidation est fortement contrainte.

Au total, la modélisation des comportements de cessation d'activité est très délicate ; elle permet de conclure globalement à la sensibilité, fort logique, des décisions individuelles aux incitations financières liées aux règles de liquidation ; mais le degré de sensibilité paraît lié à des déterminants purement individuels⁸.

- Des études empiriques (Gruber/Wise) ont permis de montrer que **la plupart des systèmes d'assurance vieillesse des pays industrialisés taxe la poursuite d'activité** et qu'il existe une corrélation entre niveau de taxation et taux de non-emploi des travailleurs de plus de 55 ans.

En France, diverses analyses (Blanchet/Mahieu) corroborent cette conclusion et confirment qu'il existe une incitation financière forte à partir à l'âge d'obtention du taux plein, compte tenu des pénalités pour anticipation et des faibles incitations au départ⁹.

D'autres études (Sédillot/Mahieu) vérifient la sensibilité des décisions individuelles modélisées à une variation des barèmes de liquidation. Elles permettent d'en approcher une mesure des effets sur les individus et pour les régimes (cf. infra).

II 2. Par ailleurs et a priori, il faut attendre d'un barème de liquidation des droits à retraite qu'il soit également neutre du point de vue de l'équilibre financier du régime.

Il s'agit ici d'une neutralité actuarielle à la marge, la variation des cotisations actualisées étant égale à la variation des pensions versées actualisées, et ceci quelle que soit la date de liquidation envisagée.

Du point de vue du régime de retraite, un départ retardé signifie des cotisations supplémentaires et une pension servie moins longtemps, d'où la possibilité d'en relever le montant. A l'inverse, un départ avancé équivaut à une perte de cotisations et une pension

⁸ Travaux de l'INSEE ; cf. présentations L. Vernière et Y. Guégano, CDC.

⁹ Le niveau de préférence pour le loisir très élevé relevé par Blanchet et Pelé, appelle de leur part des commentaires sur certains biais des analyses présentées : la polarisation des départs autour de l'âge minimal s'explique sans doute aussi largement par l'effet « demande de travail » (contrainte de départ imposée par l'employeur), la mauvaise information sur les avantages liés au maintien en activité, notamment au regard de l'accumulation de droits pour la retraite complémentaire, l'effet de norme sociale de l'âge de 60 ans...

servie plus longtemps : la neutralité pour le régime impliquerait donc une baisse de son montant. Bien entendu, la neutralité au sens évoqué ici ne garantit en rien l'équilibre financier à long terme du régime : ce n'est pas le niveau du « bilan retraite » individuel (qui dépend du mode de calcul de la pension et de sa plus ou moins grande générosité) qui est examiné mais sa variation (qui doit être nulle) en fonction de la date de liquidation.

III. PROPOSITIONS VISANT A UN ASSOULISSEMENT DES CONDITIONS D'ACCES A LA RETRAITE

III 1. La mise en œuvre de nouveaux « barèmes » de liquidation des droits

III 11. Rendre la décote plus favorable et instaurer une surcote.

- Pour permettre plus de souplesse dans les choix de départ à la retraite, **il pourrait être proposé d'abaisser la décote actuelle pour rendre les départs précoces moins dissuasifs et de créer une bonification par an au-delà de 160 trimestres (pour rendre attractif un départ retardé)¹⁰**. Par exemple, une décote de 0.9375% par trimestre manquant pourrait être appliquée au taux de liquidation, (soit une décote de 7,5% de la pension par année d'anticipation) au lieu de 1.25% actuellement (soit une décote de 10% de la pension par année d'anticipation) et une surcote de 0.375% (appliquée au taux de liquidation) par trimestre supplémentaire (soit une surcote de 3% de la pension par année supplémentaire).D'autres taux de surcote et décote peuvent évidemment être envisagés.

- **En termes de coût, on dispose de plusieurs évaluations des effets à long terme de cette proposition**, supposant la stabilité des âges de départ à la retraite observés ¹¹.

La diminution de la **décote** existante aurait un coût significatif, correspondant à un « effet d'aubaine » au bénéfice des assurés qui subissent aujourd'hui les effets de la décote. Avec une application au flux des nouveaux retraités, la dépense annuelle monterait en charge progressivement pour atteindre au maximum environ 10 Mds F entre 2015 et 2020. Ce coût

¹⁰ Par exemple, une décote de 0.9375% par trimestre manquant pourrait être appliquée au taux de liquidation, (soit une décote de 7,5% de la pension par année d'anticipation) au lieu de 1.25% actuellement (soit une décote de 10% de la pension par année d'anticipation) et une surcote de 0.375% (appliquée au taux de liquidation) par trimestre supplémentaire (soit une surcote de 3% de la pension par année supplémentaire).D'autres taux de surcote et décote peuvent évidemment être envisagés.

¹¹ Hypothèse chiffrée : décote ramenée à 7,5% et surcote à 3%. La prise en compte d'hypothèses alternatives de comportement dans un modèle de projection n'a pas paru réalisable et se heurte à des problèmes d'analyse importants ; seule l'Insee (Mahieu/Sédillot) a testé l'effet de divers barèmes de liquidation sur un modèle de comportement appliqué aux générations 1950/1954

diminuerait par la suite, compte tenu du nombre décroissant de carrières féminines incomplètes.

L'instauration de la **surcote** aurait un impact équivalent, d'environ 10 Mds F entre 2015 et 2020, appelés également à se réduire compte tenu d'entrées plus tardives sur le marché du travail et du report de l'âge de la retraite pour certains assurés qui aujourd'hui font liquider leurs droits avant 65 ans, dès l'obtention du taux plein (compte tenu du niveau proposé de la surcote, les cotisations supplémentaires versées sont supérieures à la valeur actualisée du supplément de pension servi ; ce qui est générateur d'économies pour le régime).

III 1 2. Appréciation : avantages et inconvénients

La réforme paramétrique des règles de liquidation des pensions de retraite présentée ci-dessus, permettrait de donner aux salariés une plus grande liberté de choix de l'âge de départ à la retraite. Elle présenterait en outre les avantages et inconvénients suivants :

- **L'instauration d'une décote et d'une surcote permettrait d'augmenter de manière ciblée le taux de remplacement de certains salariés, sans toutefois parvenir à éviter la baisse du taux de remplacement brut moyen.**

La réduction de la décote entraînerait une augmentation du taux de remplacement ciblée sur les salariés qui ont pu connaître des accidents de carrière, et ceux qui sont obligés de faire liquider leurs droits sans obtention du taux plein ou préfèrent le faire.

La création de la surcote profiterait aux salariés entrés jeunes sur le marché du travail, si des droits supplémentaires pouvaient être acquis avant 60 ans, dès lors que 160 trimestres sont dépassés.

Au total, ces règles seraient plus équitables car elles permettraient de mieux lier l'effort contributif de l'assuré (sa durée) et le montant de sa pension .

Pour autant, ce dispositif s'inscrit dans le contexte d'une baisse du taux de remplacement brut moyen. **L'instauration d'une décote et d'une surcote contribuerait à freiner globalement la baisse du taux de remplacement brut moyen, mais sans parvenir à la stabiliser, ce qui n'est d'ailleurs pas l'objectif d'une telle mesure.**

- **La mise en place d'une surcote apparaît nécessaire mais insuffisante pour inciter massivement les salariés à décaler leur âge de cessation d'activité.**

S'agissant de l'incitation financière à travailler « au delà du taux plein », procurée par le « bilan retraite », elle est plus forte pour les cadres que pour les non cadres. Elle passe par une augmentation des droits acquis dans les régimes complémentaires et la hausse éventuelle du salaire annuel moyen pris en compte dans le calcul de la pension servie par le régime de base

(cf. supra). Cette incitation financière à la poursuite de l'activité serait évidemment accrue par la mise en place d'une surcote.

Cependant, l'incitation à poursuivre l'activité ne peut que rester toute théorique, avec un taux d'activité des plus de 55 ans faible et un consensus social qui reste fort en faveur des départs anticipés.

A moyen terme, dans un contexte de forte décreue du chômage et de relèvement des taux d'activité aux âges élevés, toute incitation supplémentaire en termes de droits à retraite de base serait inutile en deçà de 60 ans. Elle pourrait, le cas échéant être efficace au delà, si elle était accompagnée d'une révision des pratiques actuelles de gestion de la main d'œuvre et de certaines dispositions du code du travail (cf. partie I).

Dans ce cadre, le taux de surcote proposé (limité à 3% par an au delà de 40 années d'assurance) permettrait d'évaluer progressivement les effets de cette modification des règles de liquidation et de revoir périodiquement son calibrage.

III 1 3. Dans le contexte actuel, compte tenu de son coût l'instauration d'un dispositif de surcote/décote mérite d'être appréciée dans le cadre de plusieurs hypothèses:

Les appréciations portées ci-dessus, de la proposition visant à abaisser le niveau de la décote existante et à créer une surcote **ne concernent pas la pertinence des objectifs poursuivis** en matière d'assouplissement des conditions d'accès à la retraite, mais mettent en évidence :

- la confusion possible avec un autre objectif, relatif à l'amélioration des taux de remplacement ¹²; même si, le cas échéant, cette mesure permettrait d'améliorer le taux de remplacement de certaines catégories de salariés,
- le signal quelque peu paradoxal d'une baisse de la décote, **présentée isolément**, qui a priori doit conduire à une baisse de l'âge de liquidation ;
- les difficultés à afficher la prise en compte de durées d'assurance au-delà de 160 trimestres **avant 60 ans**, malgré le maintien d'une période de liquidation bornée à 60 et 65 ans ; d'autres estiment néanmoins que rétribuer tous les trimestres cotisés éviterait les inéquités dues à l'existence d'un âge minimal de liquidation des droits à retraite ;
- le faible impact prévisible de la surcote sur les comportements d'activité, au moins à moyen terme, s'il n'y a pas en parallèle une révision des actuelles pratiques de gestion de la main d'œuvre et de certaines dispositions du droit du travail ;
- un coût important lié essentiellement à des « effets d'aubaine », sans que l'on perçoive clairement le sens d'un tel sacrifice au moment où s'amorce une période de tensions financières importantes.

Dans le contexte actuel, compte tenu de son coût, la proposition mérite d'être étudiée dans le cadre de plusieurs hypothèses¹³. Ainsi pourrait être envisagé :

¹² Une augmentation ciblée des taux de remplacement de certaines catégories d'assurés ne permettrait pas d'éviter un débat plus global sur ce sujet avec le risque de devoir cumuler le coût de plusieurs mesures

¹³ C'est d'ailleurs bien en accompagnement d'un allongement des durées d'assurance requises que des mesures d'assouplissement ont été proposées notamment par le cgp.

- **de ne proposer ce dispositif qu'en accompagnement d'un relèvement de la durée d'assurance dans le calcul de la pension (actuellement proratisation en 150èmes).**

Dans le premier cas, la minoration de la pension servie à ceux des assurés ne disposant pas de 160 trimestres d'assurance au régime général pourrait être ainsi en partie compensée, si les trimestres manquants pour obtenir le taux plein se voyaient appliquer une décote plus faible.

Le coût de l'application simultanée des deux mesures a été estimé par l'Insee, qui en a simulé les effets sur les générations 1950/54, la somme actualisée des pensions à servir diminue dans ce cas de 0,4%.

D'autres hypothèses pourraient également être étudiées.

- **limiter, pour le calcul de la surcote, la prise en compte des trimestres au-delà de 160 à ceux acquis après 60 ans ou à ceux résultant de l'effort contributif de l'assuré**

L'écèlement à 160 (pour le calcul de la surcote) des trimestres acquis avant 60 ans réduit assez sensiblement la hausse du taux de remplacement des salariés à carrière longue. Il conduirait selon l'Insee à un report assez net de l'âge de liquidation. Le surcoût généré serait de l'ordre de 0,6% de la valeur actualisée des pensions servies sur les générations examinées (contre 3,8% pour une surcote calculée en prenant en compte tous les trimestres au-delà de 160, y compris ceux acquis avant 60 ans).¹⁴

Selon certains, cette solution éviterait tout débat sur l'âge minimal de liquidation maintenu à 60 ans. Elle pose certes, le cas échéant, un problème d'équité, la valorisation des trimestres acquis, au delà de 160, avant et après 60 ans, n'étant pas la même. Ceci conduit plus généralement à **s'interroger sur les durées d'assurance qui mériteraient d'être retenues pour l'application d'une éventuelle surcote** ; il pourrait être, en première analyse justifié d'en exclure celles ne résultant pas d'un effort contributif réel de l'assuré et notamment les périodes validées « gratuitement » (chômage, préretraites...), sauf à récompenser non de longues carrières, mais des carrières de durée normale, suivies de périodes de préretraite ou de chômage. Une telle solution permettrait de traiter assez largement le problème d'équité mentionné supra.

- le cas échéant, **prévoir une articulation des coefficients de décote et surcote sur une durée d'assurance supérieure à 160 trimestres.**

Avec une application immédiate de la surcote au-delà de 170 trimestres, le coût estimé serait fortement réduit par rapport à une application au-delà de 160 trimestres. Toutefois, une telle mesure maintiendrait une plage de durée de cotisation pendant laquelle repousser sa date de départ à la retraite serait aussi pénalisé qu'actuellement, ce qui en limiterait le sens.

¹⁴ Ces ordres de grandeur restent indicatifs. Ils sont notamment sensibles aux hypothèses relatives à la préférence pour le loisir des individus sur laquelle peu d'informations est aujourd'hui disponible.

III 2. Revoir les dispositions favorisant une cessation précoce de l'activité et inciter à la poursuite de l'activité au delà de 60 ans :

III 2 1. Revoir les dispositions favorisant une cessation précoce de l'activité :

- L'augmentation des taux d'activité, singulièrement après 55 ans, constitue un enjeu majeur pour l'équilibre des régimes d'assurance vieillesse.

De ce point de vue, les évolutions démographiques au cours des deux prochaines décennies devraient spontanément pousser à un **relèvement de l'emploi des plus de 50 ans** et conduire à une remise en cause progressive des cessations anticipées d'activité; un contexte de croissance soutenue, de même, ne peut qu'y être favorable. Les pouvoirs publics doivent sans doute accompagner ce mouvement de manière claire.

- En outre, les **dispositions favorisant la cessation d'activité au moment où les conditions requises pour une liquidation à taux plein sont réunies pourraient être revues.**

Ainsi les **conditions de la mise à la retraite par l'employeur pourraient-elles être durcies.** Deux hypothèses sont envisageables :

- soit de relever la condition de durée d'assurance requise, de 160 à 170 trimestres
- soit de reculer l'âge minimal de mise à la retraite à 65 ans.

Ces règles s'appliqueraient également aux situations où l'assuré est en situation de chômage ou de préretraite, avant la liquidation de sa retraite.

III 2 2. Favoriser la poursuite de l'activité au-delà de 60 ans

Plusieurs dispositions sont envisageables en ce sens.

- La **retraite progressive issue de la loi du 5 janvier 1988 pourrait être rendue beaucoup plus souple et attractive.**

La durée d'assurance requise pour en bénéficier, égale à celle exigée pour obtenir le taux plein (160 trimestres en 2003) pourrait être abaissée, voire supprimée. Si elle était simplement abaissée, cette durée minimale devrait être celle acquise tous régimes confondus (et non, comme actuellement celle acquise aux seuls régimes général et alignés).

Enfin et surtout, **l'activité accomplie à temps réduit devrait ouvrir des droits à retraite ;** deux propositions peuvent être envisagées :

- validation des trimestres effectués en temps partiel, en deçà de 160 ;
- bonification des trimestres effectués au-delà de 160.

En toute hypothèse, **le principe de liquidation définitive de la pension devrait être supprimé.**

Ce dispositif correspond à la mise en œuvre d'une surcote, semblable à celle qui a été présentée ci-dessus, réservée cependant aux assurés qui prolongent leur activité à temps partiel. A priori ce dispositif ne serait pas coûteux : le calibrage de la bonification doit être tel que les économies de prestations (l'assuré reçoit d'abord une retraite partielle) sont supérieures à l'effet ultérieur du supplément de pension acquis.

- En ce qui concerne les règles de cumul entre un emploi et une retraite¹⁵, il ne serait sans doute pas opportun d'en proposer la suppression ; autoriser le cumul intégral et sans restriction entre le revenu de l'activité maintenue et le revenu de remplacement censé y suppléer serait injustifié. L'interdiction de principe actuelle est bien comprise. Elle connaît d'ailleurs des dérogations multiples qui en limitent les effets. L'instauration d'une retraite progressive plus souple s'interpréterait au demeurant comme une dérogation au principe d'interdiction de maintien de l'activité exercée au moment de la liquidation .

Le rapport de D.Balmary suggère d'écarter les solutions polaires de durcissement ou de suppression du dispositif actuel et de s'acheminer sur la voie médiane d'un recours négocié au niveau des branches professionnelles, compte tenu des besoins appréciés par les employeurs et les salariés.

*

•

*

¹⁵ voir rapport de D. Balmary, 1999

Au total,

- La mise en œuvre de réformes du barème de liquidation de la pension (instauration d'une surcote et baisse de la décote), sans doute souhaitable dans l'absolu, ne paraît, notamment compte tenu de son coût, envisageable que si l'on consent à l'inscrire dans un ensemble de réformes plus important.
- Des mesures moins ambitieuses mais a priori peu coûteuses, en lien avec une politique structurelle de relèvement des taux d'activité au delà de 55 ans :
 - ❖ la réforme de la retraite progressive, accompagnée de la suppression du principe de liquidation définitive de la pension
 - ❖ le durcissement des conditions de mise à la retraite
- Une réforme plus ambitieuse permettant également un assouplissement des conditions d'accès à la retraite et un meilleur pilotage du système ne relève pas de réformes des barèmes actuels de liquidation, mais passerait par une refonte plus complète du système d'acquisition et d'octroi des droits à pensions. Une piste a été évoquée: la mise en place de « comptes notionnels », qui privilégie la notion d'âge de départ, à travers l'application de coefficients de conversion tenant compte de l'espérance de vie à cet âge, et donc de la durée de service de la pension. On trouvera, en annexe, une présentation sommaire des réformes menées en ce sens en Suède et en Italie

ANNEXES

ANNEXE 1

Le rapport du commissariat général du plan sur « l'avenir de nos retraites » constate le caractère très pénalisant des coefficients d'abattement en vigueur au régime général, pour les assurés qui voudraient cesser leur activité avec une durée d'assurance incomplète.

Plaidant pour la liberté de choix individuel en fonction « de la situation familiale, de santé, des revenus ainsi que des projets et des aspirations », **le rapport propose un mécanisme d'abattement assurant la « neutralité financière du choix du départ à la retraite » et ainsi, approximativement, une division par deux de la décote de 1,25% par trimestre manquant** (pour atteindre la durée requise pour obtenir le taux plein) qui serait ramenée à 0,6%.

Cette *seule* baisse de la décote donnerait plus de choix aux individus quant à leur âge de départ à la retraite et conduirait sans doute des assurés à avancer la date de liquidation de leur retraite (Mahieu/Sédillot). Cela serait a priori sans conséquence financière pour le régime de retraite puisque, par construction le barème serait actuariellement neutre.

En revanche, cette *seule* mesure comporterait également un « effet d'aubaine » important pour les assurés qui liquident leurs droits à retraite avant d'avoir le taux plein, en particulier à 60 ans (que leur décision soit choisie ou contrainte). Plus favorable pour les assurés, elle serait coûteuse pour le régime. Compte tenu des besoins financiers futurs, déjà importants du régime général, à législation constante, elle n'est présentée, dans le rapport du CGP, qu'en tant **que mesure d'accompagnement de l'allongement programmé de la durée d'assurance requise pour obtenir le taux plein.**

ANNEXE 2

Les exemples étrangers : la Suède et l'Italie ont récemment réformé leurs systèmes d'assurance vieillesse permettant plus de souplesse dans le choix de l'âge de la retraite

- La Suède puis l'Italie ont pris un parti de transformation radicale de leurs systèmes d'assurance vieillesse, qui reposent désormais sur un **dispositif de « comptes notionnels »**, où les cotisations versées au cours de la carrière sont fictivement capitalisées sur un compte. En réalité, le financement de ce dispositif reste assuré en répartition.

A l'âge de départ, le « capital » accumulé est converti en « rente », compte tenu d'un coefficient de conversion qui tient compte de l'âge de liquidation et donc de l'espérance de vie à cet âge. Le coefficient de conversion est déterminé conformément au principe de neutralité actuarielle, de manière à égaliser les valeurs actuelles du « capital » accumulé et des pensions à servir.¹⁶

L'espérance de vie prise en compte est évidemment « mutualisée » sur l'ensemble des ressortissants du régime, mais est distincte selon l'âge à la liquidation : le coefficient de conversion est ainsi croissant avec l'âge (la pension servie croît lorsque le temps de service espéré diminue). **Les coefficients doivent être, fort logiquement, ajustés dans le temps, selon les générations, en fonction de l'évolution de l'espérance de vie** (ils décroissent lorsque l'espérance de vie croît)¹⁷.

- Ces réformes permettent la mise en place de **« plages d'âge de départ à la retraite »**, de 57 à 65 ans en Italie et à partir de 61 ans en Suède, sans âge maximal butoir. Plusieurs aspects méritent d'être relevés :
 - le caractère contributif de la pension est renforcé, puisque celle-ci dépend purement de l'effort contributif et particulièrement de sa durée
 - le pilotage du régime suppose de réviser périodiquement la valeur des coefficients de conversion, compte tenu de l'évolution de l'espérance de vie
 - une assez large gamme de "menus" de retraite est offerte aux assurés : on notera le choix de conserver un âge minimal de départ et, pour l'Italie, un âge maximal¹⁸.

¹⁶ il s'agit d'une neutralité actuarielle en niveau, condition plus stricte que la neutralité actuarielle à la marge définie précédemment

¹⁷ Par ailleurs le coefficient de conversion est déterminé en fonction d'un rendement escompté du « capital » pendant la période de service de la pension. Ce rendement est fictif et renvoie à une norme de progression du PIB (1,5% en Italie) ou de revenu moyen par tête (1,6% en Suède) ; toutes choses égales par ailleurs, il conditionne le montant de la pension liquidée. De plus, sous la contrainte qu'à la date de liquidation le cumul actualisé des pensions à servir soit égal à la valeur du capital virtuel, le montant de la pension liquidée (ou le taux de remplacement) est d'autant plus élevé que le taux de revalorisation de la pension est faible ; cf présentations de L. Vernière, CDC.

¹⁸ Ceci trouve des justifications théoriques :

- pour l'âge minimal : éviter des départs trop précoces pour ceux qui sous-estiment leur espérance de vie et leurs besoins financiers ; éviter que la couverture retraite ne serve également à la couverture du risque d'exclusion en fin de carrière
- pour l'âge maximal : permettre un renouvellement de la main d'œuvre

ANNEXE 3

Les propositions de « retraite à la carte » examinées dans le cadre des négociations Arrco/Agirc.

Les règles actuelles de liquidation de la pension dans les régimes complémentaires prévoient l'application au montant des droits cumulés, en deçà de l'âge de 65 ans, de coefficients d'anticipation, proches de la neutralité actuarielle¹⁹ ; leur mise en œuvre est neutralisée entre 60 et 65 ans (pour les salariés pouvant faire liquider leur pension à taux plein dans le régime général) par les dispositions de l'accord ASF, auxquelles viennent de se substituer, avec les mêmes effets, celles de l'accord du 10 février 2001.

- **S'agissant du Medef**, ses propositions visaient d'abord à instaurer dans les régimes complémentaires, en plus de la condition d'âge existante, **une condition de durée d'assurance minimale pour pouvoir bénéficier d'une pension sans abattement**²⁰ ; l'âge requis (aujourd'hui 60 ans par alignement sur le régime général) ainsi que la durée d'assurance auraient été progressivement relevés. En complément et « afin d'aller vers une plus grande liberté de choix de l'âge de départ à la retraite » :

-les coefficients d'anticipation applicables, établis à partir de tables de mortalité prospective, auraient été légèrement assouplis par rapport à ceux en vigueur actuellement, compte tenu de l'évolution de l'espérance de vie ;

-une surcote (forfaitaire) aurait été accordée, au-delà d'un âge pivot fixé à 63 ans mais progressivement relevé (et, en toute hypothèse au-delà de 65 ans), en cas de dépassement de la durée d'assurance requise et en fonction du nombre de trimestres supplémentaires.

Cette proposition s'articule très clairement autour d'un relèvement très sensible de l'âge minimal et de la condition (nouvelle) de durée d'assurance exigée pour une liquidation sans abattement. Elle ne prend de sens que dans ce contexte. Au demeurant, la réduction de la décote ne correspond qu'à son actualisation compte tenu de l'évolution de paramètres démographiques. L'élément important est qu'elle n'est plus neutralisée avant un âge plus élevé que dans le droit antérieur. Quant à la surcote, elle est purement forfaitaire et son application réservée à des assurés qui dépassent un âge relativement élevé.

- **S'agissant de la CFDT**, elle proposait de maintenir la situation actuelle pour les assurés âgés de 60 à 65 ans, mais **d'ouvrir la possibilité de liquidation avant 60 ans sans**

¹⁹le montant des droits cumulés est multiplié par exemple par : 0,43 à 55 ans, 0,64 à 58 ans, 0,78 à 60 ans (0,43+0,0175 par trimestre à partir de 55 ans), 0,78 à 60 ans, 0,88 à 62 ans, 0,96 à 64 ans

²⁰ La liquidation intervient aujourd'hui sans condition de durée d'assurance, et à partir de 55 ans, avec coefficients d'anticipation non neutralisés jusqu'à 60 ans

réfaction, dès lors qu'une durée d'assurance minimale serait acquise, durée d'autant plus élevée que l'âge serait faible²¹. Ainsi :

- l'ouverture du droit à pension pleine serait fonction à la fois d'un âge et d'une durée d'assurance ; la notion d'âge minimum de liquidation verrait donc son rôle décroître de manière substantielle ;

- une plage d'âge d'accès à la retraite serait ouverte de 55 à 65 ans.

Une telle proposition qui empiète sur la couverture du risque d'exclusion professionnelle en fin de carrière, pour des raisons d'équité affichées (les salariés qui disposent de longues durées d'assurance avant 60 ans ont commencé à travailler très tôt et leur espérance de vie peut être inférieure à la moyenne) ne prend de sens qu'en cas d'application simultanée dans le régime de base. Elle aurait donc vocation à se substituer aux dispositifs de cessation anticipée d'activité existants. Elle s'avérerait aujourd'hui, aussi bien pour le régime général que pour les régimes complémentaires, d'un coût élevé, compte tenu :

- du nombre d'assurés qui réunissent plus de 160 trimestres avant 60 ans, ce dernier n'étant appelé à se réduire très progressivement, que dans les deux décennies à venir ;
- et du versement de la pension sans réfaction.

²¹ 176 trimestres à 56 ans, 164 à 59 ans