

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 25 novembre 2014 à 9 h 30

« Ages légaux de la retraite, durée d'assurance et montant de pension »

<b>Document n° 2</b>
----------------------

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

## **La modulation du montant de pension selon l'âge et la durée validée**

*Extraits du 12<sup>e</sup> rapport du COR, janvier 2013, pages 108 à 114*



### **III – La modulation du montant de pension selon l'âge et la durée validée**

Au-delà des disparités de montant de pension, on peut s'interroger aussi sur les redistributions implicites induites par le cœur du système de retraite français en termes de durée de retraite et de durée de carrière. Les formules de calcul des pensions impliquent en effet des redistributions dans ces deux dimensions, puisqu'il existe une modulation du montant de la pension selon l'âge de liquidation et selon la durée validée (l'âge et la durée étant étroitement liés puisque, dans la plupart des cas, l'âge de départ à la retraite influe directement sur la durée de carrière).

En pratique, la modulation selon l'âge et la durée s'effectue essentiellement à travers trois facteurs : le taux de liquidation – dont les déterminants sont les règles d'obtention du taux plein et les formules de décote et de surcote –, le coefficient de proratisation et la définition de l'âge minimal d'ouverture des droits. Plusieurs paramètres de calcul entrent donc en jeu et les formules associées sont relativement complexes, car un paramètre peut jouer en même temps sur plusieurs facteurs – notamment la durée validée, qui joue sur tous les facteurs à la fois. L'exemple 3 illustre les redistributions implicites qui peuvent être à l'œuvre.

### Exemple 3

Considérons la situation de deux personnes nées en 1955 et ayant la même espérance de vie, dont l'une a commencé à travailler à 18 ans et l'autre à 20 ans. Ces deux personnes, qui sont supposées avoir une carrière continue et plate, avec le même salaire et les mêmes conditions de travail, auront donc cotisé respectivement 44 et 42 ans à l'âge de 62 ans, âge légal d'ouverture des droits à la retraite pour cette génération (régime de droit commun). Elles pourront partir à la retraite avec le taux plein à cet âge (en 2017) puisque la durée d'assurance requise pour la génération 1955 est de 41,5 ans. Mais alors que l'une aura travaillé deux années de plus que l'autre, leur retraite de base (régime général ou régimes de la fonction publique en particulier) sera la même.

## 1. Montant de pension et durée validée

Cette situation peut amener à s'interroger sur l'égalité de traitement au regard des droits à la retraite. Dans un système purement contributif, le taux de remplacement par rapport au salaire de référence serait en effet simplement proportionnel à la durée de carrière : la personne ayant travaillé plus longtemps aurait alors une pension plus élevée. L'exemple présenté caractérise donc des redistributions implicites entre assurés, déterminées par leur durée validée avant l'âge d'ouverture des droits – donc en partie par leur différence d'âge d'entrée sur le marché du travail.

De manière plus technique, à âge de liquidation donné, le taux d'annuité appliqué au salaire de référence – c'est-à-dire le pourcentage du salaire de référence versé en pension de retraite pour chaque année cotisée – varie en fonction de la durée d'assurance totale<sup>45</sup>. Ce taux est plus faible pour les personnes à carrière incomplète que pour celles à carrière complète, et ce, quel que soit l'âge de liquidation. Il prend par ailleurs une valeur maximale pour les personnes qui atteignent la durée requise pour le taux plein exactement à l'âge minimal d'ouverture des droits. Pour une carrière avec validation continue de trimestres entre l'âge d'entrée dans la vie active et l'âge de la retraite et, compte

<sup>45</sup> Voir document 8 de la séance du 25 septembre 2012.

tenu des valeurs actuelles de la durée d'assurance requise et de l'âge minimal, le montant de pension relatif versé en contrepartie de chaque année de cotisation (exprimé en pourcentage du salaire de référence) est donc maximal si l'âge d'entrée dans la vie active se situe un peu après 20 ans. Autrement dit, la prise en compte de la durée de carrière dans le montant des pensions, selon les règles de droit commun, serait relativement moins favorable aux personnes entrées très tardivement ou, au contraire, entrées de manière précoce dans la vie active.

Ce désavantage lié aux entrées précoces ou tardives peut concerner aussi bien des assurés à bas salaire que des assurés à salaire élevé. La redistribution effectuée ne correspond donc pas systématiquement au sens souhaité d'une redistribution verticale. En effet, il n'existe pas de lien étroit et univoque entre l'âge d'entrée dans la vie active et le niveau de salaire. Pour les générations 1950 à 1970<sup>46</sup>, les assurés à bas salaire ont un âge moyen d'entrée relativement tardif, les assurés à salaire médian ont un âge d'entrée relativement précoce, et les assurés à salaire élevé ont un âge d'entrée plutôt tardif.

En pratique, les redistributions implicites illustrées dans l'exemple 3 pourraient être corrigées, si on souhaitait le faire, en supprimant les deux « non-linéarités » qui en sont la cause : le fait que la surcote ne s'applique qu'aux trimestres cotisés au-delà de l'âge d'ouverture des droits de droit commun et le fait que le taux de proratisation est dans tous les cas borné à 100 %. À titre d'illustration, ces modifications conduiraient aux corrections suivantes des montants de pension dans l'exemple 3 : si tous les trimestres cotisés au-delà de la durée d'assurance requise (41,5 ans), indépendamment de l'âge, étaient retenus pour la surcote, la première personne bénéficierait de 2,5 années de surcote et la seconde de 2 trimestres de surcote, soit un écart de 2 années de surcote qui représenterait une différence de pension de 10 % (surcote de 5 % par an). Si le coefficient de proratisation n'était pas borné à 100 %, la première personne bénéficierait d'un coefficient égal à 106 % ( $44/41,5$ ) et la seconde d'un coefficient égal à 101 % ( $42/41,5$ ).

## 2. Les différences d'âge d'ouverture des droits entre assurés

Les redistributions implicites liées à la durée d'assurance renvoient également à la question des conditions d'ouverture des droits à retraite. Pour reprendre l'exemple 3, il s'agit de savoir si l'inégalité entre les deux personnes entrées sur le marché du travail à des âges différents découle du fait que la retraite de la personne qui a travaillé plus longtemps n'est pas plus élevée que la

---

<sup>46</sup> Bontout O., Brun A. et Rapoport B. (2009), « Les droits à la retraite des jeunes générations », DREES, *Dossiers Solidarité et santé*, n° 12.

retraite de l'autre personne ou bien du fait qu'elle a obligation de travailler plus longtemps, jusqu'à l'âge légal d'ouverture des droits.

Pour remédier à cette dernière situation a été mis en place le dispositif de départ anticipé pour longue carrière, complété par le décret du 2 juillet 2012 relatif au départ à la retraite à 60 ans sous certaines conditions. Cependant, même en tenant compte de ce dispositif, il reste des redistributions implicites entre les assurés. Le dispositif tel qu'il existe actuellement comporte en outre des effets de seuil importants.

### Exemple 3 (suite)

Le dispositif de départ anticipé permet à la personne qui a commencé à travailler à 18 ans de partir à la retraite à l'âge dérogatoire de 60 ans alors que celle qui a commencé à travailler à 20 ans partira à la retraite à 62 ans. Les deux auront ainsi cotisé pendant 42 années et percevront la même retraite de base (à taux plein).

Mais l'une des deux personnes part à la retraite deux années plus tard que l'autre. Dans l'hypothèse où les deux personnes ont la même espérance de vie, celle qui a commencé à travailler plus tard recevra donc sur l'ensemble de la période de retraite un montant total de pension plus faible, alors qu'elle a cotisé autant.

En outre, une personne de la même génération (née en 1955) qui aura commencé à travailler à 16 ans devra attendre l'âge de 60 ans, avec une durée cotisée de 44 ans, pour partir à la retraite. Or la situation de cette personne par rapport à celle qui a commencé à travailler à 18 ans est finalement assez proche de la situation de cette dernière personne par rapport à celle qui a commencé à travailler à 20 ans. La même logique, nonobstant les problèmes de coût pour le régime, conduirait donc à donner la possibilité, à la personne qui a commencé à travailler à 16 ans, de partir à la retraite dès qu'elle a cotisé pendant 42 années, soit dès l'âge de 58 ans. Le fait que ce ne soit pas le cas dans le dispositif actuel de retraite anticipée pour longue carrière est caractéristique d'effets de seuil.

Ces réflexions renvoient finalement – selon que l'on considère les redistributions implicites illustrées souhaitées ou non – au débat sur le choix et les justifications du critère d'ouverture des droits à la retraite : durée de cotisation minimale sans autre condition, âge minimal de départ à la retraite sans autre condition (principe prévalant avant l'instauration des départs anticipés) ou encore un mixte des deux critères d'âge et de durée ? La dernière option correspond au cas actuel des départs anticipés pour longue carrière. Une autre option croisant les deux critères, d'âge et de durée, plus simple dans sa formulation et présentant moins d'effets de seuil, pourrait également consister à instaurer un seuil global minimal pour la somme de l'âge et de la durée de cotisation (exprimés tous deux en années)<sup>47</sup>. Il n'est pas sûr, toutefois, que cette formule constitue un critère indiscutable d'équité. En particulier, elle conduit implicitement à

<sup>47</sup> À l'instar de la mesure qui a été décidée en Italie en 2007 (voir le document 15 de la séance du COR du 25 septembre 2012).

affecter le même poids aux années travaillées et aux années de retraite, et il pourrait être tout aussi justifié de leur affecter des poids différents<sup>48</sup>.

### 3. Modulation du montant de pension selon l'âge et prise en compte de l'espérance de vie

Plus généralement, ces réflexions invitent à s'interroger sur les paramètres qui devraient intervenir dans la modulation du montant de pension selon l'âge de liquidation – dont les conditions d'ouverture des droits ne représentent qu'un aspect parmi d'autres – et sur leur justification. Les questions posées ci-dessus à propos de l'âge d'ouverture des droits pourraient en effet également être posées à propos de l'âge auquel le taux plein est accordé, qui est aussi l'âge pivot autour duquel s'articulent la décote et la surcote.

L'un des paramètres en cause est la durée espérée de la retraite, ce qui renvoie à la thématique de la prise en compte de l'espérance de vie. Ce thème complexe peut se décliner en deux questions principales. La première est la prise en compte de l'espérance de vie selon l'âge, indépendamment des disparités intragénérationnelles. Elle conduit à s'interroger sur les justifications des règles actuelles définissant la prise en compte de la durée validée dans le taux de liquidation. Elle renvoie parallèlement à la question d'un âge pivot identique pour tous autour duquel s'appliquerait un système de décote / surcote (sans référence à une durée d'assurance), comme c'était le cas en France avant 1983 et comme c'est le cas aujourd'hui dans la plupart des pays à l'étranger.

La seconde question est la prise en compte des différences d'espérance de vie entre catégories d'assurés au sein d'une même génération, qui peut justifier de s'écarter d'un barème fondé uniquement sur l'âge à la liquidation : en effet, le fait de pouvoir partir à la retraite plus tôt peut être jugé par certains comme une juste contrepartie en droits à retraite d'une moindre espérance de vie. L'un des aspects plus spécifique à ce sujet est celui de la prise en compte de la pénibilité du travail, qui sera abordé dans le chapitre 5 de la présente partie.

Cette thématique pose de nombreuses questions. D'un côté, le COR a mentionné, dès son premier rapport en 2001 et rappelé dans son sixième rapport en 2008, que « les systèmes de retraite obligatoires ont été conçus dans une optique de mutualisation du risque viager » ce qui, notamment, « justifie les transferts induits par les écarts d'espérance de vie entre les hommes et les femmes ». De l'autre, il s'est en revanche interrogé dès son premier rapport sur la correction des

---

<sup>48</sup> Par exemple, un critère fondé sur une valeur cible pour le rapport entre la durée de carrière et la durée espérée de retraite conduirait à affecter cette valeur comme poids aux années travaillées.

écarts d'espérance de vie entre les catégories socioprofessionnelles. Il considérerait alors que le critère de durée de cotisation était privilégié en France « dans l'objectif de tenir compte implicitement des inégalités en termes d'espérance de vie, les catégories socioprofessionnelles ayant la moins bonne espérance de vie étant souvent celles qui ont fait peu d'études et commencé jeune leur vie professionnelle ».

En pratique, la corrélation entre l'âge de début d'activité ou la durée validée et l'espérance de vie n'est toutefois pas parfaite : elle se vérifie parmi les hommes à carrière « quasi complète » (au moins 36 années validées), mais ni parmi les hommes à carrière plus courte ni parmi les femmes<sup>49</sup>. Pour une prise en compte dans le système de retraite des disparités d'espérance de vie au sein des générations, la question de la définition des catégories entre lesquelles on voudrait compenser les différences d'espérance de vie et de la mesure de ces différences continue donc de se poser. Les écarts d'espérance de vie entre catégories sociales peuvent par ailleurs avoir plusieurs origines, liées ou non au parcours professionnel<sup>50</sup> : conditions de travail, niveaux de vie, modes de vie, etc. D'autres facteurs, comme le chômage ou la vie en couple, influent également sur l'espérance de vie.

#### 4. Effets incitatifs et neutralité actuarielle

Outre la thématique des redistributions implicites entre assurés, une problématique connexe à la modulation du montant de pension selon l'âge est celle des effets incitatifs ou désincitatifs sur la prolongation d'activité, en lien notamment avec la notion de neutralité actuarielle.

La notion de neutralité actuarielle « à la marge » est dérivée de celle de contributivité. Elle se définit à son instar par référence à un lien de proportionnalité entre cotisations et pensions : plus précisément, elle impose que, en cas de décalage de l'âge de départ à la retraite d'un individu donné, la variation de ses cotisations soit égale, en somme actualisée, à celle de ses pensions. La notion de neutralité actuarielle à la marge est nettement plus large que celle de contributivité pure : le rendement des cotisations n'est en effet pas nécessairement identique pour tous les assurés ; il est simplement, pour chaque assuré pris séparément, indépendant de l'âge de départ à la retraite – c'est-à-dire identique pour tous les âges de liquidation possibles.

Un système actuariellement neutre à la marge n'implique pas nécessairement que le choix de l'âge de liquidation des droits soit totalement neutre pour les assurés, puisque ces choix dépendent

---

49 Voir le document 10 de la séance du COR du 25 septembre 2012.

50 Voir le document 11 de la séance du COR du 25 septembre 2012.

aussi d'autres paramètres : préférences individuelles, conditions de travail, état de santé, etc. Toutefois, on considère généralement que les critères assurant ces deux types de neutralité sont proches et, par voie de conséquence, qu'un système de retraite actuariellement neutre à la marge est plus à même de fournir une « liberté de choix » individuelle quant à l'âge de liquidation des droits. Du point de vue des incitations, il permet également d'éviter de pénaliser les prolongations d'activité (au sens de contraindre les personnes qui pourraient choisir de prolonger leur activité à accepter de diminuer le montant total de prestations qu'elles percevraient durant leur retraite), et donc d'éviter les incitations à des cessations d'emploi anticipées<sup>51</sup>.

En pratique, la modulation du montant de pension selon l'âge dans le système de retraite français semble, depuis la modification du barème de la décote et l'introduction de la surcote en 2003, proche de la neutralité actuarielle à la marge – même si le coefficient de surcote serait légèrement en-deçà et celui de décote légèrement au-delà de la neutralité stricte<sup>52</sup>.

Cependant, le fait que le barème de la décote et de la surcote soit le même pour tous les individus, alors que l'âge pivot autour duquel s'applique ce barème intervient à des âges différents – puisque l'obtention du taux plein dépend de la durée validée – conduit par construction à un écart à la neutralité actuarielle stricte, dont l'ampleur varie d'une personne à l'autre, et, partant, à des redistributions implicites. En l'occurrence, le barème de la décote est d'autant plus pénalisant et celui de la surcote d'autant moins incitatif que les assurés atteignent le taux plein tardivement – même si l'ordre de grandeur des écarts induits reste mesuré.

---

51 La neutralité actuarielle à la marge peut contribuer, pour cette raison, à l'objectif donné au système de retraite de progression du taux d'emploi des personnes de plus de 55 ans. Ce souci a joué, notamment, lors de la réforme des retraites de 2003, avec l'instauration de la surcote et, depuis, avec les hausses successives de la surcote.

52 Briard K. et Mahfouz S. (2011), « Modulations de la retraite selon l'âge de départ : principes directeurs et évolutions depuis les années 1980 », *Économie et statistique*, n° 441-442.