

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Réunion plénière du 11 juin 2002

« Age et travail »

Fiche n°5

Paramètres de calcul de la pension et choix du moment du départ en retraite

Dans sa conclusion le premier rapport du Conseil d'orientation des retraites indiquait :

« Des marges de choix plus grandes doivent être données aux assurés, ce qui correspond au souhait de beaucoup d'entre eux. Une retraite choisie, ou « à la carte », répond à une légitime aspiration à davantage de liberté ; elle ne résout pas pour autant les problèmes de financement du système de retraite. Elle doit par ailleurs s'accompagner de garanties : les choix ne seront réels que si le marché du travail fait toute leur place aux salariés âgés. L'élargissement de marges de choix demande en outre un réexamen des dispositions du droit du travail pour que les salariés ne soient pas pénalisés par des possibilités de mise à la retraite précoce ».

Effectivement, l'existence d'un choix réel en matière de départ en retraite dépend d'au moins trois conditions :

- une politique âge et travail permettant aux actifs de plus de 50 ans de poursuivre leur activité au moins jusqu'à l'obtention du taux plein ;
- un droit du travail les garantissant contre une mise à la retraite avant l'obtention du taux plein ;
- des paramètres de calcul permettant de tenir compte dans le montant de la pension des choix faits par les personnes.

Dans la situation actuelle, où les première et troisième conditions sont loin d'être remplies, le choix est en fait très limité.

Les données concernant, d'une part, le droit du travail et, d'autre part, les modifications des politiques âge et travail, toutes aussi essentielles que les données paramétriques, sont traitées par ailleurs dans le dossier. La présente note concerne les barèmes actuels et leur modification éventuelle. Elle n'a pas pour objet d'apporter des éléments fondamentalement nouveaux par rapport aux dossiers déjà examinés dans les séances de groupe de travail du 13 décembre 2000 et du 12 Juin 2001 mais permet une récapitulation et un enrichissement de ces données et propose en outre des éléments de réflexion en vue de la préparation de la séance du Conseil du 11 juin prochain.

La note présente les constats sur la situation actuelle concernant les âges de liquidation et la problématique économique sur l'évolution des barèmes ; elle introduit la réflexion sur les différentes modifications possibles des barèmes.

Avant d'aborder ces questions, il est important de souligner deux points :

1) L'approche micro économique qui est présentée ci-dessous n'a de sens qu'une fois les choix faits sur le niveau de remplacement des retraites.

Pour la clarté du débat, il est utile de distinguer la question du point d'équilibre recherché entre taux de remplacement, durée d'assurance et recettes des régimes, de celle de la souplesse autorisée autour de ce point par le barème de calcul des pensions.

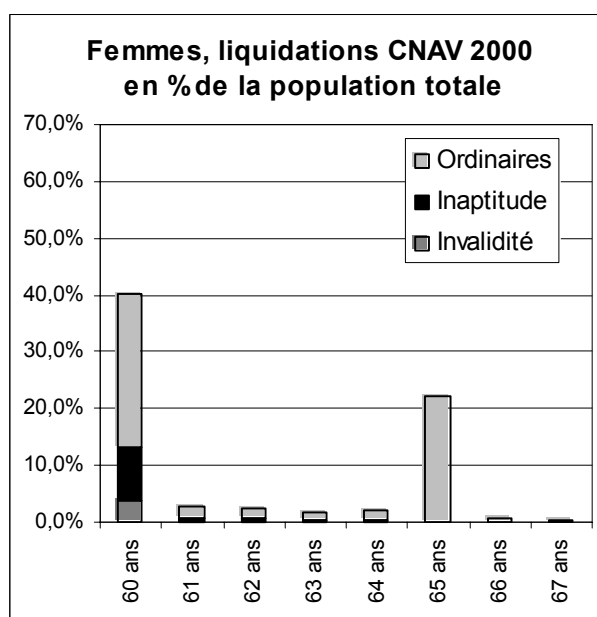
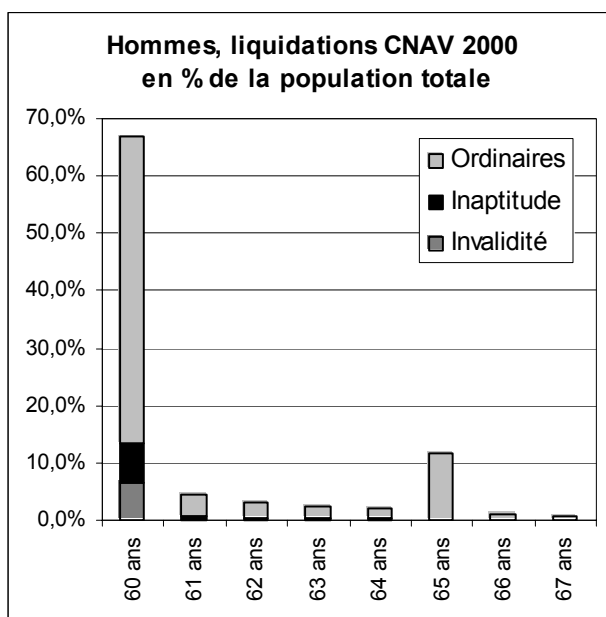
Les choix collectifs concernant le niveau de la retraite, la durée de cotisation et l'âge de départ ont été examinés (et devront l'être à nouveau dans d'autres séances) ; les éléments de discussion présentés ici ne traitent que du second point.

2) L'approche qui est présentée a certes un aspect d'abord micro économique et financier. Elle ne peut cependant être séparée de deux constats. D'une part, il est clair que la poursuite de l'activité dépend largement non seulement des incitations économiques favorisant le choix d'un certain âge ou d'une certaine durée d'activité mais aussi de la situation de l'emploi et d'une gestion des carrières qui donne un sens à la poursuite de l'activité. D'autre part, l'augmentation de la retraite en fonction de la durée d'activité n'a pas seulement un aspect financier mais aussi un net aspect symbolique qui est important pour les actifs.

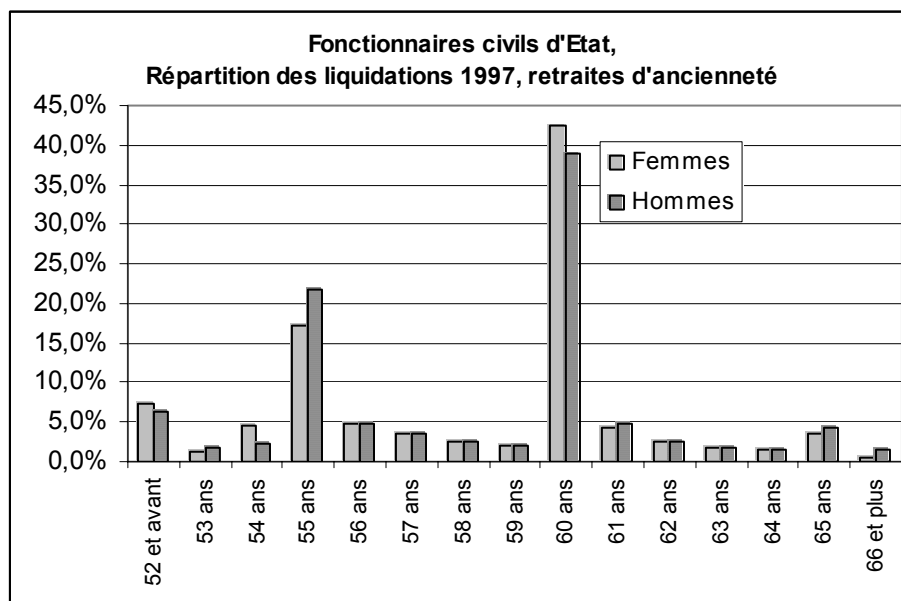
I) La situation actuelle

I.1) Une très forte concentration des âges de liquidation

Le contexte socio-économique et la réglementation actuelle conduisent à une faible dispersion des âges de départs en retraite. Les deux graphiques suivants illustrent la concentration de l'âge de liquidation de la retraite sur les deux pics de 60 et 65 ans pour les ressortissants de la CNAV.



Pour la fonction publique, les âges de départs sont aussi concentrés, autour de 55 ans (services actifs) et de 60 ans (sédentaires), comme le montre le graphique suivant sur la répartition des liquidations de retraites d'ancienneté des fonctionnaires civils de l'Etat en 1997.



Ces concentrations des âges de départs montrent l'importance majeure des âges minimum auxquels on peut obtenir le taux plein.

I.2) L'importance des barèmes

Dans de nombreux régimes, le fait de cotiser sur une période de temps plus longue que la période prévue n'apporte pas d'avantages supplémentaires. Dans certains régimes, notamment le régime général, la pénalisation est, en revanche, très lourde lorsque l'assuré ne remplit pas les conditions d'âge ou de durée. En outre, actuellement, il n'existe dans certains régimes aucune possibilité de rachat.

Les situations peuvent être regroupées en trois grandes catégories :

- Pour les salariés du secteur privé qui ont une carrière complète à 60 ans, soit il n'y a pas lieu de différer la liquidation au delà de cet âge parce que l'intéressé est en préretraite ou au chômage, soit il n'y a pas d'intérêt à différer cette liquidation du fait de la faiblesse de l'avantage supplémentaire apporté par une poursuite de l'activité pour ceux qui sont toujours en activité, intérêt qui résulte essentiellement des points supplémentaires acquis dans les régimes complémentaires¹.
- Pour les salariés du secteur privé qui n'ont pas une carrière complète à 60 ans, la liquidation immédiate est très fortement pénalisée. La plupart des personnes concernées, qui sont des femmes ayant interrompu leur activité professionnelle, n'atteignent pas une carrière complète avant 65 ans, âge auquel le taux plein est de droit.
- Pour les salariés du secteur public, l'avantage d'une année supplémentaire par rapport à l'âge minimum d'ouverture de droit est nul dès lors que la personne justifie de 37,5 années de service². Lorsque cela n'est pas le cas, la pénalisation du départ à cet âge est faible (2% du traitement ou 3% de la retraite) en l'absence de dispositif de décote (analogue à celui du secteur privé).

¹ Un départ différé peut aussi modifier le salaire annuel moyen de référence dans le régime général.

² Sauf si le salaire est augmenté au cours de l'année supplémentaire

Dans de nombreux cas, la situation peut être légèrement différente du schéma ci dessus, comme les trois observations suivantes le montrent.

- Il s'agit notamment du cas des pluripensionnés dont la carrière longue, partagée entre plusieurs régimes se termine au régime général ou dans un régime aligné ; dans ce cas, une année supplémentaire entraîne une majoration de pension du fait notamment que le plafonnement à 37,5 ans s'applique au sein de chaque régime, ce qui permet de tenir compte de la totalité des années cotisées même si elles dépassent 37,5³.
- L'analyse économique des conséquences du départ à la retraite sur le revenu des personnes doit tenir compte d'autres éléments que le barème, c'est ainsi par exemple que la possibilité de liquidation anticipée et la limite d'âge pour des professions très particulières (policiers par exemple) avec une possibilité de cumul de la première pension avec une autre activité rémunératrice et l'existence d'une demande importante dans ces qualifications peuvent favoriser la liquidation aussi précoce que possible de la première pension.
- Enfin, l'analyse économique des situations individuelles doit tenir compte non seulement de l'incidence sur la pension d'une année d'affiliation supplémentaire mais aussi de la différence entre le niveau de la pension et la rémunération d'activité ; même pour les carrières complètes cette différence peut être importante pour des carrières très ascendantes dans le secteur privé, et du fait du niveau relatif des primes non prises en compte dans le calcul de la pension dans le secteur public.

I.3) Les conséquences de la proratisation sur 150 trimestres au régime général.

La variation du niveau de la pension pour une année d'anticipation ou une année d'ajournement dépend à la fois d'éventuels coefficients d'abattement pour anticipation (décote) ou de majoration pour ajournement (surcote) mais aussi du mode de calcul de la pension. Dans les régimes par points, une année de plus donne lieu à un nombre de points supplémentaires. Dans les régimes par annuité, la pension est proportionnelle à la durée d'assurance dans une certaine limite (150 trimestres soit 37,5 ans au régime général et dans le secteur public) ; le même paramètre intervient au dénominateur de la formule de calcul et comme plafond de la durée d'assurance prise en compte au régime général ; il en est de même dans la fonction publique quand on écrit la formule de calcul mathématiquement équivalente en fonction du taux de remplacement de référence de 75%; on parle alors de « proratisation » sur 150 trimestres.

Depuis la réforme de 1993, pour le régime général et les régimes alignés, un écart existe entre la durée d'assurance tous régimes utilisée pour la décote éventuelle (40 ans à partir de la génération 1943) et la durée d'assurance dans le régime prise en compte dans le calcul de la pension : 37,5 ans ou 150 trimestres.

En 1993, la décision de maintenir la proratisation sur 150 trimestres (au lieu d'un allongement à 160 trimestres ou 40 ans) a eu pour objet et pour effet de ne pas pénaliser les femmes qui ont eu des carrières courtes au régime général et qui attendent 65 ans pour liquider leur pension à taux plein, mais ont encore à cet âge une durée de cotisation inférieure à 160 trimestres (cas encore fréquent pour les générations partant actuellement en retraite). En 1993, une proratisation sur 160 trimestres abaissant la valeur l'annuité de 1,33% à 1,25% (soit de 0,333 % à 0,313 % par trimestre) aurait eu des effets sensibles sur leurs pensions. En même temps, ce maintien ne modifiait pas le résultat du calcul de la pension pour la catégorie de population la plus nombreuse, celle qui justifie d'une longue carrière à 60 ans⁴. Les conséquences d'une proratisation sur

³ La situation des pluripensionnés n'est cependant pas avantageuse à tous égards; leur salaire moyen est calculé sur les 25 meilleures années dans chacun des régimes, ce qui ne permet pas d'écarter les mauvaises années.

⁴ Tous les assurés mono pensionnés du régime général ayant droit au taux plein à 60 ans ont une durée d'assurance supérieure d'au moins 2,5 ans à la durée servant au calcul de la pension. Au total pour l'ensemble des liquidations de 2000, les trimestres non pris en compte dans la proratisation représentent 1,67 trimestre en moyenne par liquidant (quelle que soit la durée validée) et 6,35% des trimestres pris en compte selon les statistiques de la CNAV. Le salaire moyen de référence (SAM) des assurés dont les

160 trimestres seront à l'avenir moins pénalisantes, bien que toujours existantes, du fait de l'allongement des carrières féminines.

Du fait de cet écart entre les deux types de durées et pour les assurés qui, à 60 ans, ne peuvent bénéficier du taux plein parce qu'ils ne remplissent pas la condition de 40 ans d'assurance tous régimes, une année de différé ne produit pas le même effet selon le cas de figure. Pour ceux qui ont 37,5 ans ou plus d'assurance au régime général (et moins de 40 ans), une année supplémentaire d'assurance au delà de 60 ans apporte uniquement une diminution de la décote. Pour ceux, relativement plus nombreux, qui ont moins de 150 trimestres à 60 ans, une année supplémentaire d'assurance fait à la fois diminuer le coefficient d'anticipation et augmenter le montant de la retraite par prise en compte d'une durée plus importante dans la formule de calcul (cas de salariés du secteur privé en emploi, chômeurs, préretraités). Enfin, pour ceux qui ne sont plus cotisants au régime général à 60 ans (femmes ayant cessé leur activité notamment ou ressortissant d'un autre régime à cet âge), l'année supplémentaire d'attente n'influe que sur la décote (mais il n'y a pas de cotisation au régime général).

La variation du niveau de la pension entraînée par une année de plus ou de moins dépend donc à la fois de la décote et du nombre de trimestres sur lequel se fait la proratisation ; les incidences étant différentes selon les cas de figure.

Globalement, l'abaissement de la décote et la création de la surcote ont un coût pour le régime concerné⁵. En revanche la proratisation sur 160 trimestres abaisserait les charges des régimes. De ce fait, une analyse des effets d'une réforme comportant l'ensemble des mesures présente un intérêt (cf. infra).

II) Approche économique des variations de barème, incidence sur l'équilibre pour les régimes et les comportements individuels.

Sans revenir sur le débat très large qui peut exister sur l'utilisation du concept de neutralité actuarielle dans les systèmes de retraite, il semble que l'établissement d'un barème permettant à la fois une certaine liberté de choix et n'entraînant pas de risque financier majeur pour les régimes, puisse s'appuyer utilement sur des calculs utilisant la notion de neutralité actuarielle marginale. Mais l'utilisation de cette référence doit rester encadrée collectivement.

Les coefficients actuariellement neutres pour le régime dépendent de l'âge, de l'espérance de vie et du taux d'actualisation ; à titre illustratif, le tableau ci-dessous présente quelques coefficients extraits d'une étude plus large.

Taux de décote et de surcote correspondant à la neutralité actuarielle marginale, exprimés en fonction de la pension acquise par un salarié liquidant à 62 ans avec 40 annuités pour le régime général.

Durée de vie à 62 ans :	20 ans		25 ans	
	Taux d'actualisation :	1%	3%	1%
Abattement pour un départ à 61ans	-7,10%	-8,60%	-6,00%	-7,50%
Majoration pour un départ à 63ans	7,90%	9,60%	6,50%	8,20%

Extrait de Questions retraite Juillet-Août 2000, Yves Guégano

trimestres sont écartés est supérieur d'environ 16% au SAM moyen auquel s'appliquent les trimestres en général ; le poids de ces trimestres écartés équivaut alors à 7,4 % de la masse des prestations.

⁵ En raison notamment des effets d'aubaine, c'est à dire du fait, par exemple, que certaines personnes qui, de toute façon, étaient décidées à travailler plus longtemps que la durée minimum vont toucher une meilleure pension.

Les coefficients seraient légèrement plus faibles avec des taux d'actualisation nuls, référence que l'on ne peut exclure en présence de mécanismes d'indexation sur les prix des pensions et des salaires portés au comptes.

Sur le strict plan des barèmes, la situation actuelle paraît présenter des inconvénients certains, du fait de l'importance des coefficients d'anticipation du régime général et des régimes alignés, de leur absence pour le secteur public, et de la faiblesse des avantages à différer la liquidation.

Cependant un principe de précaution conduit à ne se rapprocher que partiellement d'un barème « neutre ». Ainsi dans Questions retraite n° 2000 - 30 - juillet août 2000 « Vers une plus grande liberté de choix de départ en retraite avec des barèmes respectant la neutralité actuarielle », Yves Guégano écrit :

« La coexistence d'un âge minimal et d'un âge maximal de départ en retraite reste justifiée, ce qui conduit à encadrer les choix individuels. Outre le besoin collectif éventuel de disposer d'une norme qui distingue activité et retraite, l'âge minimal d'ouverture des droits à la retraite permet notamment :

- *d'éviter des comportements myopes de départs trop précoces de la part d'individus qui sous-estiment leur durée de vie à la retraite et leurs besoins financiers au cours de cette période ;*
- *d'empêcher des salariés à bas revenus de prendre trop tôt une retraite lorsque existe une pension minimale garantie ;*
- *de rechercher une meilleure coordination entre l'âge socialement optimal de départ en retraite et les âges de départ en retraite choisis individuellement, qui peuvent lui être inférieurs. »*

Le maintien d'un âge minimum est d'ailleurs le choix que les pays ayant instauré des "plages de départ" à la retraite ont fait ; l'âge minimum est de 57 ans (pour le moment) en Italie et de 61 ans en Suède.

Par ailleurs, un barème neutre « en moyenne » pourrait s'avérer défavorable pour un régime qui ne fait aucune distinction entre ses assurés, si les assurés choisissent leur âge de départ en tenant compte de leur espérance de vie estimée. Les assurés ayant une espérance de vie faible pourraient avoir tendance à liquider plus tôt en moyenne et les assurés ayant une espérance de vie importante à liquider plus tard en moyenne. On démontre alors qu'un barème calculé comme neutre sur la moyenne des assurés conduit à une dépense supérieure à celle correspondant à un départ concentré sur l'âge pivot servant de référence. Cela conduit, si l'on veut prémunir le régime contre ce risque, à retenir des coefficients qui ne soient pas trop faibles pour la décote et pas trop élevés pour la surcote.

La mise en place d'un nouveau barème devrait tenir compte aussi de l'impact sur la répartition des charges financières dans le temps pour les régimes. Avec une baisse importante de la décote, les personnes qui n'ont pas la durée requise pourraient partir plus tôt au lieu d'attendre 65 ans ; ceci entraînerait un coût plus important dans la période de mise en place de la décote, même si sur l'ensemble de la période de service de la pension, le coût ne serait pas plus élevé pour le régime. Une réforme importante de la décote pourrait alors avancer l'apparition des déficits. Inversement, l'instauration d'une surcote, si elle est efficace, peut conduire à différer de quelques années certaines charges de retraite.

Une surcote plus faible que la valeur actuariellement neutre permettrait, en outre, de partager les gains de l'allongement de l'activité entre les individus et les régimes.

Au total, ces remarques vont plutôt dans le sens d'une mise en place progressive de la modification des barèmes et du choix d'un barème intermédiaire entre le barème actuel et un barème correspondant à la neutre neutralité actuarielle marginale.

Enfin, des analyses micro-économiques multiples ont porté sur les comportements des individus en fonction des barèmes. Même si ces analyses sont rendues particulièrement difficiles dans le cas français du fait de l'importance des préretraites et situations assimilées, les estimations des corrélations statistiques qui sont associées à ces analyses fournissent des indications sur l'ampleur possible des modifications de comportement associées à des modifications de barèmes.

III) Quelques barèmes possibles, éléments pour la discussion

III.1) Liberté de choix et âge référence, articulation avec divers dispositifs

Avant d'examiner les barèmes possibles, il y a lieu de signaler divers cas particuliers qui devront être traités dans un schéma où un plus grand choix pour l'âge de départ serait favorisé par le barème.

Le droit du travail (mise à la retraite) nécessite de définir un âge ou une situation de référence ; actuellement cette référence est la durée (40 ans) ou l'âge (65 ans) permettant de bénéficier du taux plein.

Un certain nombre de situations individuelles comprendront une période intermédiaire entre l'emploi et la retraite quelle que soit l'évolution de la situation de l'emploi. Cela concerne notamment l'invalidité, le chômage, la préretraite. Le traitement concret de ces situations nécessite aussi la définition d'une référence d'âge et/ou de durée; les enjeux pouvant être très différents suivant les cas.

Actuellement le constat de l'inaptitude permet une liquidation sans décote dès 60 ans.

L'examen d'une hypothèse de réforme favorisant les transitions progressives entre emploi et retraite, a conduit à s'interroger sur la liquidation définitive des droits. De même dans le cas d'une hypothèse de cumul emploi-retraite, ce cumul doit-il donner lieu à constitution de nouveaux droits et/ou à intervention d'une surcote ? Ces cas devront donner lieu à examen particulier.

III.2) Modification de la décote dans le régime général et les régimes alignés.

La baisse de la pension servie par le régime général du fait de la décote est égale à 10%⁶ par année d'anticipation. Deux hypothèses de modification de la décote sont alors examinées, correspondant à une incidence respectivement de 7,5% (HA) et 4,8% (HB) par année d'anticipation⁷. Une année d'anticipation peut aussi intervenir par le biais de la proratisation, accentuant l'incidence totale. Deux sous hypothèses sont alors examinées avec le maintien des 150 trimestres ou le passage à 160 trimestres.

Le tableau ci-dessous retrace les incidences d'une année d'anticipation selon les diverses hypothèses à partir de deux cas-types illustratifs.

Dans le premier cas la personne, monopensionnée du régime général, justifie de 39 ans d'assurance à un âge compris entre 60 et 63 ans. Si elle liquide un an plus tard, elle peut bénéficier du taux plein. Si elle liquide immédiatement, l'année manquante pour avoir le taux plein entraîne une baisse de la pension qui peut se combiner avec l'incidence de la proratisation dans la sous hypothèse où la durée prise en compte serait portée à 160 trimestre.

⁶ 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.

⁷ Dans l'hypothèse HA, la perte sur d'une année manquante est de 3,75 points sur le taux de liquidation, soit 0,94 point par trimestre, correspondant à une baisse de 7,5 % de la pension dans le cas où la liquidation s'effectue un an avant l'obtention du taux plein. Dans l'hypothèse HB, la perte sur d'une année manquante est de 2,4 points sur le taux de liquidation soit 0,6 point par trimestre, correspondant à une baisse de 4,8 % de la pension dans le cas où la liquidation s'effectue un an avant l'obtention du taux plein.

Dans le second cas la personne justifie de 36,5 ans d'assurance à 64 ans, et pourrait liquider à 65 ans avec le taux plein et les 150 trimestres. Si elle liquide immédiatement, l'anticipation d'un an par rapport à 65 ans entraîne une baisse liée à la décote, l'année manquante par rapport à 150 trimestre pour la proratisation conduit à une autre baisse.

Conséquence de l'année manquante, Examen sur deux cas-types pour divers barèmes de décote et de proratisation.

Incidence exprimée en % de la pension

	Barème actuel	HA, décote 7,5 % par an *)		HB, décote 4,8 % par an **)	
		Proratisation actuelle	Proratisation à 160 trimestres***)	Proratisation actuelle	Proratisation à 160 trimestres***)
Pour un mono pensionné ayant 39 ans d'assurance					
Incidence due à la décote	-10%	-7,5%	-7,5%	-4,8%	-4,8%
Incidence due à la proratisation	0%	0%	- 2,5%	0%	- 2,5%
Incidence totale de l'année manquante	-10%	-7,5%	-9,8%	-4,8%	-7,2%
Pour un mono pensionné ayant 36,5 ans d'assurance à 64 ans					
Incidence due à la décote	-10%	-7,5%	-7,5%	-4,8%	-4,8%
Incidence due à la proratisation	-2,67%	-2,67%	- 2,5%	-2,67%	- 2,5%
Incidence totale de l'année manquante	-12,4%	-10%	-9,8%	-7,3%	-7,2%

*) Dans l'hypothèse HA, une diminution du taux de liquidation de 0,94 point par trimestre manquant (soit 3,75 points par an) entraîne une baisse relative de 7,5 % de la pension dans le cas où la liquidation s'effectue un an avant l'obtention du taux plein.

**) HB : diminution du taux de liquidation de 0,6 point par trimestre manquant soit 2,4 points par an entraînant une baisse relative de 4,8 % de la pension.

***) La proratisation, comme indiqué plus haut, a une incidence pour tous les assurés qui n'atteignent pas 160 trimestres d'assurances au régime général, on ne retrace ici que l'incidence d'une différence d'une année.

Pour estimer l'incidence financière de ces barèmes, il y a lieu de tenir compte des changements de comportements. Le modèle de simulation Destinie de l'INSEE intègre une modélisation de changement de comportement. Cette modélisation est cependant discutable et l'estimation qui en découle reste très fragile (voir document de l'INSEE en annexe).

Selon la simulation de l'INSEE, dans le cas d'une réduction de moitié de la pénalité (hypothèse HB), la proportion d'individus concernés varie entre 8% pour les générations partant actuellement à la retraite et 17% pour les générations 1970-1974. L'âge moyen à la liquidation diminue de 3 à 7 mois. Une analyse plus détaillée montre que ce sont les personnes n'occupant pas d'emploi à 59 ans qui sont les plus touchées par cette réforme ; ayant plus souvent des carrières courtes, les femmes sont également davantage concernées : sur la période de simulation, 21 % des femmes avanceraient leur âge de liquidation contre seulement 4 % des hommes.

Par ailleurs, pour les sous hypothèses concernées, l'allongement de la durée de proratisation conduit aussi à revenir sur l'avantage des pluripensionnés à carrière longue⁸.

⁸ La modélisation des carrières des pluripensionnés n'est pas prise en compte dans le modèle de l'INSEE qui ne peut donc rendre compte de phénomène.

Incidences financières des divers barèmes de décote et de proratisation.

Coûts (+) ou économies (-) exprimés en % de la masse des pensions de la CNAV

	HA, décote 7,5 % par an *)		HB, décote 4,8 % par an **)	
	Proratisation actuelle	Proratisation à 160 trimestres	Proratisation actuelle	Proratisation à 160 trimestres
Incidence en 2010	0,3%	0,0%	1,0%	0,6%
Incidence en 2040	-0,2%	-1,9%	1,0%	-0,8%

*) Dans l'hypothèse HA, une diminution du taux de liquidation de 0,94 point par trimestre manquant (soit 3,75 points par an) entraîne une baisse relative de 7,5 % de la pension dans le cas où la liquidation s'effectue un an avant l'obtention du taux plein.

***) HB : diminution du taux de liquidation de 0,6 point par trimestre manquant soit 2,4 points par an entraînant une baisse relative de 4,8 % de la pension.

Une réduction limitée de la décote (HA, 7,5% par an contre 10% actuellement), sans changement de la durée de proratisation, conduit à une incidence limitée : un surcoût initial, réduit, correspond à l'anticipation des départs pour certains assurés, mais conduit à terme à une économie, réduite elle aussi.

Une forte réduction de la décote (HB, 4,8% par an contre 10% actuellement), associé à un passage de 150 à 160 trimestres de la durée de proratisation conduit à des évolutions des incidences financières de même sens.

Les variantes intermédiaires (faible diminution de la décote associée à un allongement de la proratisation ou forte diminution de la décote sans allongement de la proratisation) conduisent à des incidences financières plus déséquilibrées.

III.3) Retraite à la carte et âge minimum

Les hypothèses de décote examinées ci-dessus pour les salariés du secteur privé conservent 60 ans comme âge minimum. L'existence d'un âge minimum paraît nécessaire, mais son niveau peut donner lieu à discussion. Certains en effet estiment qu'il faut permettre une liquidation avant 60 ans sous condition de durée d'assurance. Ce thème a déjà donné lieu à débat (séance du 6 février 2002 du Conseil). Dans le cas où une liquidation avant 60 ans sous condition de durée d'assurance était rendue possible, la question d'une liquidation anticipée avec une durée d'assurance moindre et une décote pourrait être à nouveau réexaminée.

III.4) Instauration éventuelle d'une décote dans le secteur public

Avant d'examiner techniquement cette hypothèse, il y a lieu de rappeler que le premier rapport du Conseil d'orientation des retraites a constaté que : « il n'y a pas d'unanimité au sein du Conseil sur les évolutions devant être envisagées sur la durée de cotisation requise pour pouvoir bénéficier d'une retraite à taux plein dans la fonction publique. Une partie des membres du Conseil estime que la politique à engager dans la fonction publique pour allonger la durée effective de l'activité doit comporter, outre des mesures dans le champ de l'emploi et du travail et des incitations, le passage progressif à 40 ans de la durée d'assurance requise pour bénéficier du taux plein. L'autre partie des membres du Conseil estime une telle mesure, ainsi que l'instauration d'une éventuelle décote, inopportune. »

Techniquement, un éventuel passage à 40 ans de la durée d'assurance pour la fonction publique peut être mise en oeuvre selon des modalités diverses tant en ce qui concerne les barèmes que la montée en charge. En ce qui concerne les barèmes, on retrouve les deux éléments de proratisation et de décote.

Comme indiqué dans le premier rapport, une des modalités possibles consiste à ramener le taux de rémunération de l'annuité liquidable réduite de 2% à 1,875%, de façon à maintenir à 75% le montant de la pension. Cela reviendrait à instaurer une proratisation à 160 trimestres, ce qui n'a pas été le cas pour le régime général lors de la réforme de 1993. Une autre modalité, transposée de la réglementation actuelle du régime général, consisterait à maintenir ce taux à 2%, tout en plafonnant le montant de la pension à 75% des émoluments de base en ne comptant pas les deux dernières annuités et demi ; cette modalité suppose l'institution d'une décote. Enfin, comme cela est examiné dans les variantes pour le secteur privé, la combinaison des deux modalités (décote et proratisation) est possible.

La différence entre ces modalités n'est pas négligeable et la mesure d'augmentation de la durée d'assurance n'aurait pas la même portée pratique et financière selon qu'elle serait ou non accompagnée d'une décote. Aujourd'hui le manque d'une annuité se traduit par une baisse de la pension de 2,5 à 3,5% ; il est certain que si cette baisse était augmentée par une décote alignée avec celle du régime général, elle même revue dans un sens financièrement neutre (passage de 10% de diminution de la retraite à 4,8 ou 7,5% par exemple), l'incidence sur le comportement des agents serait beaucoup plus forte. De même, l'institution d'une surcote pourrait avoir un effet sur les allongements de durée de carrière.

La création d'une décote nécessiterait notamment de s'interroger, d'une part, sur l'incidence sur les carrières à temps partiel et les mesures qui pourraient être éventuellement prises pour éviter des conséquences non souhaitables notamment pour les femmes ayant largement utilisé le temps partiel, et, d'autre part, sur la nature des services entrant en compte dans le calcul du nombre d'annuités.

Pour l'application d'une décote éventuelle, la prise en compte des pluripensionnés conduirait à définir la durée de 40 ans par rapport à l'ensemble des régimes de retraite obligatoire, comme dans le régime général.

Enfin la question des services actifs et des limites d'âge particulières devrait être traitée spécifiquement et de manière très attentive, sans procéder nécessairement à une simple transposition des solutions retenues pour les autres catégories. Rappelons que, dans le régime général, le nombre de trimestres manquant servant au calcul de la décote est apprécié soit par rapport à la durée de 40 ans d'assurance tous régimes, soit par rapport à l'âge de 65 ans, le plus petit écart étant retenu.

Pour établir un parallèle avec les hypothèses examinées pour le régime général, on peut examiner l'hypothèse d'une décote ayant une incidence sur la pension de 4,8% pour l'année manquante ; le taux plein étant de 75%, cela correspond à une diminution du taux de 3,6 points par année manquante. Si, de plus, la valeur de l'annuité liquidable est réduite à 1,875 % et le nombre d'année liquidables porté à 40, une année manquante pour un monopensionné ayant 39 ans de service entraînerait une baisse relative de la pension de 7,2% par rapport au taux plein.

L'estimation de l'incidence financière d'une décote nécessiterait une bonne connaissance des durées de carrières tous régimes des fonctionnaires de l'Etat et de la fonction publique territoriale et hospitalière, dont on sait que près de la moitié au total sont des pluri pensionnés.

III.5) Instauration éventuelle d'une surcote pour les salariés du secteur privé

La prolongation de l'activité au-delà du taux plein est faiblement encouragée, puisque le salarié continue de verser des cotisations mais n'acquiert que pas ou peu de droits⁹. L'instauration d'une « surcote » favoriserait la prolongation de l'activité, mais pour être efficace, elle nécessite à la fois le maintien en activité jusqu'à l'obtention du taux plein et la possibilité juridique de poursuivre l'activité au delà.

⁹ Cependant, pour les salariés âgés de plus de 65 ans et ne disposant pas de 150 trimestres au régime général, la durée d'assurance est majorée de 2.5% par trimestre au-delà de 65 ans en cas de prolongation de leur activité professionnelle. 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 $8 \times 2.5\% = 20\%$ soit $128 \times 1.2 = 153.6$ trimestres

Pour les salariés du secteur privé, deux hypothèses peuvent être examinées, selon qu'une majoration est accordée sur tous les trimestres validés au delà du 160^{ème} (surcote « non écrêtée ») ou sur les seuls trimestres validés après 60 ans au delà du 160^{ème} (surcote « écrêtée »). Deux niveaux de décote ont donné lieu à simulation (voir document ci-joint de l'INSEE), l'un correspondant à une majoration de 2,64 % de la pension pour une année supplémentaire (majoration du taux de liquidation de 0,33 points par trimestre), l'autre de 5,4% (majoration du taux de liquidation de 0,67 points par trimestre); les effets varient approximativement du simple au double entre les deux niveaux de décote.

La création d'une surcote non écrêtée profiterait à des assurés entrés jeunes sur le marché du travail ; elle aurait un coût notable estimé à 4% de la masse des pensions à l'horizon 2040 pour la surcote à 2,64%.

Une surcote écrêtée entraînerait une augmentation du nombre d'actifs et une diminution du nombre de retraités, cette évolution dégagerait une économie notable dans un premier temps ; mais, à terme, les majorations de pensions individuelles correspondantes pourraient avoir un coût égal voire supérieur aux économies initiales.

Faut-il par ailleurs tenir compte, pour la surcote, de toutes les périodes d'assurance, quel que soit le motif de la validation (période de cotisations et périodes assimilées) ?

III.6) Instauration éventuelle d'une surcote pour les salariés du secteur public

L'instauration d'une surcote dans le secteur public décote pourrait constituer une contrepartie à l'instauration d'une décote. Les paramètres équivalents à ceux examinés pour le secteur privé seraient de 2 ou 4 points par annuité supplémentaire pour une majoration relative de la pension respectivement de 2,67% ou 5,33% par année supplémentaire.

Une surcote pourraient éventuellement bénéficier aux fonctionnaires ayant commencé tôt leur vie active. On retrouve pour le secteur public les mêmes éléments de discussion que pour le secteur privé (cf. III.5).

On retrouve aussi les mêmes éléments de discussion que pour la décote, concernant le temps partiel et les services actifs et limites d'âge particulières.

Pour compléter le dossier on trouvera en annexe une simulation de l'INSEE combinant un allongement de la durée d'assurance et un assouplissement des barèmes et débouchant sur des évolutions des âges de départs très différents selon qu'un allongement de la durée d'assurance était accompagné d'un assouplissement des barèmes.

Ces éléments montrent ainsi la nécessité, si l'on envisage une évolution paramétrique, de tenir compte des effets combinés des différents éléments intervenant dans l'évolution examinée.