

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES  
Séance plénière du 21 novembre 2018 – 9 h 30  
« Transitions emploi-retraite et niveau de vie »

<b>Document n° 13</b>
-----------------------

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

**Enjeux et perspectives des dispositifs de transition emploi-retraite  
dans le cadre d'un système universel en points**

*Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites*



## Enjeux et perspectives des dispositifs de transition emploi-retraite dans le cadre d'un système universel en points

Ce document analyse comment pourraient être transposés, dans le nouveau système universel en points, les trois dispositifs qui facilitent la transition de l'emploi vers la retraite ou qui incitent à la poursuite de l'activité professionnelle après l'âge minimal de liquidation : la surcote, qui permet de retarder la liquidation de la pension afin de majorer celle-ci ; le cumul emploi-retraite, qui permet de liquider intégralement la pension puis de cumuler celle-ci avec des revenus d'activité ; la retraite progressive, qui permet de liquider seulement une fraction de la pension en poursuivant une activité à temps partiel avant de liquider totalement la pension.

Pour chacun des trois dispositifs étudiés, nous examinons d'abord quelles devraient naturellement être les règles de ce dispositif dans un système à rendement défini ; puis nous discutons de règles alternatives qui pourraient être proposées, quitte à s'écarter de la logique d'un système à rendement défini, afin de poursuivre divers objectifs comme l'incitation au travail des seniors ou la réduction des inégalités.

Un système à rendement défini implique, d'une part de fixer pour chaque génération ou date de liquidation un barème de liquidation actuariellement neutre (calculé de façon à ce que l'espérance - compte tenu de la durée espérée de retraite - de la somme actualisée des pensions soit la même quel que soit l'âge de liquidation), et d'autre part de faire évoluer les paramètres du système au fil du temps ou des générations en respectant certaines règles<sup>1</sup>. C'est le premier point, à savoir la neutralité actuarielle du barème et des règles de liquidation, qui nous intéresse dans le présent document. Le second point relatif aux règles de pilotage du système au fil du temps ou des générations (indexation des droits et des pensions, prise en compte de l'évolution de l'espérance de vie) a déjà été abordé lors de la séance d'octobre.

Dans un système à rendement défini, le rendement des cotisations est le même pour tous les assurés d'une même génération : chaque euro cotisé ouvre les mêmes droits, quelle que soit la carrière de l'assuré. En particulier, s'agissant de la transition de l'emploi vers la retraite, le rendement des cotisations est le même quel que soit l'âge de liquidation de l'assuré et plus généralement quelles que soient les modalités de la transition de l'emploi vers la retraite.

Compte tenu de la neutralité actuarielle, l'équilibre d'un système de retraite à rendement défini n'est en principe pas affecté par l'âge de liquidation. Cependant cette propriété de neutralité par rapport à l'âge de liquidation ne concerne que le système de retraite *stricto sensu* (le reste de la protection sociale et la fiscalité ne sont pas neutres par rapport à l'âge de liquidation) et ne se vérifie exactement qu'à long terme (l'équilibre à court terme du système de retraite n'est pas neutre par rapport à l'âge de liquidation). Il convient donc d'analyser, dans le présent document, comment les modalités de la transition de l'emploi vers la retraite peuvent affecter l'équilibre de court terme du système de retraite et plus généralement les conditions socio-économiques (travail des seniors, croissance, niveau des inégalités).

---

<sup>1</sup> Voir le document n° 5 de la séance du COR d'octobre 2018.

## 1. La surcote

### 1.1. La décote/surcote dans un système à rendement défini

La surcote comme la décote font partie intégrante du cœur contributif d'un système à rendement défini : soit de manière implicite, à travers la mise en place de coefficients de conversion (dans un système en comptes notionnels), ou d'une valeur de service du point qui intègre directement la durée espérée de retraite compte tenu de l'âge de liquidation (partie gauche du tableau ci-dessous<sup>2</sup>) ; soit de manière explicite, avec une valeur de service du point indépendante de l'âge de liquidation et la mise en œuvre d'un mécanisme de décote/surcote lié uniquement à l'âge de liquidation, dont le taux est calibré pour assurer la neutralité actuarielle pour une génération donnée. Dans ce dernier cas (partie droite du tableau ci-dessous), si l'assuré liquide à l'âge pivot, il liquide « au taux plein » sans décote ni surcote ; s'il liquide avant l'âge pivot, la pension est abaissée d'une décote ; s'il liquide plus tard, elle est majorée d'une surcote.

#### Mode de calcul du montant de pension en fonction de l'âge de liquidation selon le mécanisme retenu pour prendre en compte l'espérance de vie (exemple théorique de calcul)

Âge de départ à la retraite	Prise en compte de l'EVie au moment de la liquidation...						
	... Avec une VS dépendant de l'âge			... avec un âge pivot et une décote/surcote			
	Evie à la liquidation	Valeur de service du point (VS)	Montant de pension	Valeur de service du point (VS)	Écart à l'âge pivot	Taux de décote/surcote	Montant de pension
X-3	28,0	0,0357	3 571	0,0400	-3 ans	-3,6%	3 571
X-2	27,0	0,0370	3 704	0,0400	-2 ans	-3,7%	3 704
X-1	26,0	0,0385	3 846	0,0400	-1 an	-3,8%	3 846
X	25,0	0,0400	4 000	0,0400	0 an		4 000
X+1	24,0	0,0417	4 167	0,0400	1 an	4,2%	4 167
X+2	23,0	0,0435	4 348	0,0400	2 ans	4,3%	4 348
X+3	22,0	0,0455	4 545	0,0400	3 ans	4,5%	4 545

Lecture : on calcule la pension d'un assuré ayant acquis 100 000 points à la liquidation, en supposant que l'espérance de vie de sa génération à l'âge X est de 25 ans.

- Selon le premier mécanisme, la valeur de service du point (VS) est égale à l'inverse de l'espérance de vie (équivalent au coefficient de conversion si les droits sont exprimés en euros). À l'âge X, par exemple, la valeur du point VS est égale à  $1/25$ , soit 0,0400 et le montant annuel de pension est égal à 4 000 euros ( $100\,000 \text{ points} * 0,0400$ ).
- Selon le deuxième mécanisme, X est l'âge pivot et la VS est égale à l'inverse de l'espérance de vie à l'âge pivot (0,0400 quel que soit l'âge de liquidation). Le taux de décote/surcote est égal à l'inverse de l'espérance de vie à chaque âge, afin de respecter la neutralité actuarielle. Le montant de la pension est égal à :  $100\,000 * 0,0400 * 1 + (\text{nb d'années manquantes} * \text{taux de décote/surcote})$ .

Comme le montre le tableau ci-dessus, les deux mécanismes sont strictement équivalents sur le plan mathématique. Pour des raisons de commodité d'exposé, on supposera dans la suite de ce document que l'on retient le second mécanisme (âge pivot avec décote/surcote), sans préjuger du choix finalement retenu. Les propos ultérieurs sont également valables pour le premier mécanisme.

<sup>2</sup> Ce tableau est repris du document n° 5 de la séance du 18 octobre 2018.

Le taux de décote/surcote est calibré de façon à assurer la neutralité actuarielle pour le système de retraite. Ce taux, qui se situe en général entre 3 et 5 % par an, se calcule en fonction de l'espérance de vie et de l'arbitrage réalisé entre taux de remplacement à la liquidation et revalorisation des pensions en cours de retraite<sup>3</sup>.

En toute rigueur, afin d'assurer strictement la neutralité actuarielle, le taux de décote/surcote appliqué devrait être légèrement progressif en fonction de l'âge de liquidation (par exemple, il progresse de 3,6 % à 4,5 % dans le tableau ci-dessus). Cependant, pour des raisons de lisibilité, il pourrait être plus simple d'appliquer un taux unique de décote/surcote quel que soit l'âge (par exemple 4 % par an, soit 1 % par trimestre), quitte à s'écarter un peu de la stricte neutralité actuarielle.

Le dispositif de décote/surcote dans le cadre d'un système universel à rendement défini serait simplifié par rapport au système actuel :

- la décote/surcote dépendrait uniquement de l'âge de liquidation (dans le système actuel, elle dépend à la fois de l'âge de liquidation et de la durée d'assurance<sup>4</sup>) ;
- la décote/surcote serait symétrique - ou quasi symétrique si c'est le taux exact qui assure la neutralité actuarielle - autour de l'âge pivot (dans le système actuel, la surcote n'existait pas avant 2004 et la décote/surcote était dissymétrique pour les premières générations concernées ; elle tend progressivement vers la symétrie<sup>5</sup>) ;
- la mise en place d'un système universel permettrait d'uniformiser les règles de décote/surcote (dans le système actuel, il n'y a pas de surcote dans les régimes complémentaires<sup>6</sup> ni dans les régimes spéciaux non réformés).

S'il est fait le choix de mettre en œuvre un âge pivot et un mécanisme de décote/surcote, le choix de l'âge pivot relève *a priori* essentiellement d'une question d'affichage. En effet, sur le plan mathématique, il est équivalent de fixer un âge pivot plus précoce assorti d'une valeur de

---

<sup>3</sup> Il diminue avec l'allongement de l'espérance de vie à l'âge pivot, et il est plus faible si l'on choisit une pension plus élevée à la liquidation en contrepartie de revalorisations plus faibles des pensions au cours de la retraite (voir le document n°5 de la [séance du COR du 18 octobre 2015](#)).

<sup>4</sup> Cette double dépendance par rapport à des critères d'âge et de durée engendre des non linéarités dans la formule de calcul du taux de décote/surcote. Ces non linéarités, combinées avec le plafonnement à 100 % du taux de proratisation, conduit à des écarts de rendement selon l'âge d'entrée dans la vie active. En effet, on peut calculer que, quel que soit l'âge de liquidation choisi par l'assuré, le rendement des cotisations est maximal lorsque l'assuré atteint la durée requise pour le taux plein exactement à l'âge d'ouverture des droits (voir le document n°6 de la séance du COR du 22 mars 2018). Pour un assuré à carrière continue, cela signifie que le rendement des cotisations est maximal lorsque l'assuré est entré dans la vie active à un âge égal à la différence entre l'âge d'ouverture des droits et la durée requise pour le taux plein. Par exemple, pour la génération 1948 (âge d'ouverture de 60 ans et durée requise de 40 ans), l'âge d'entrée optimal était de 20 ans = 60 – 40, ce qui permettait de liquider dès 60 ans à taux plein ou bien à 65 ans avec 5 ans de surcote.

<sup>5</sup> Au régime général, le taux de décote était initialement de 10 % par an, il a baissé progressivement au fil des générations à partir de la génération 1944. Dans les régimes de la fonction publique réformés en 2003 comme dans les régimes spéciaux réformés en 2007, la décote a été instaurée par la réforme, avec une montée en charge progressive au fil des générations. A terme le taux de décote converge vers le taux de surcote, égal à 5 % par an depuis 2009.

<sup>6</sup> La décote/surcote temporaire (les « coefficients de solidarité ») instaurée en application de l'ANI du 30 octobre 2015 et à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, en cas de liquidation de la pension complémentaire Agirc-Arrco avant/après l'acquisition du taux plein, introduit un élément de complexité supplémentaire. Pour les générations nées à partir de 1957, en cas d'ajournement de la liquidation de la pension complémentaire Agirc-Arrco après l'acquisition du taux plein, son montant sera majoré pendant un an de 10 % en cas de décalage d'au moins 8 trimestres, de 20 % en cas de décalage d'au moins 12 trimestres et de 30 % en cas de décalage de 16 trimestres et plus.

service du point plus faible, ou bien de fixer un âge pivot plus tardif assorti d'une valeur de service du point plus élevée. En particulier, il est tout à fait possible de retenir comme âge pivot l'âge minimal, de sorte qu'aucune liquidation ne s'effectuerait avec décote, sauf lorsque l'assuré bénéficie d'un dispositif dérogatoire lui permettant de liquider avant l'âge minimal.

***Encadré : les dispositifs autorisant à liquider ses droits avant l'âge minimal***

Certains dispositifs autorisent, à titre dérogatoire, de liquider les droits avant l'âge minimal : retraite anticipée pour carrière longue, compte pénibilité, liquidation au titre du handicap, catégories actives de la fonction publique, etc. Il est tout à fait possible de maintenir ces dispositifs dérogatoires dans un système à rendement défini. Bien évidemment, l'assuré qui a le droit de liquider avant l'âge minimal peut toujours liquider s'il le souhaite après l'âge minimal.

La question se pose alors de savoir comment on calcule le montant de pension des assurés relevant de ces dispositifs.

Une première solution consisterait à leur appliquer le même barème de décote/surcote actuariellement neutre : par exemple, si le taux de décote/surcote est de  $x$  % par an, un assuré liquidant deux ans avant l'âge minimal aurait une pension minorée de  $2.x$  % par rapport à un assuré liquidant à l'âge minimal. Le dispositif dérogatoire ouvrirait simplement le droit de liquider plus tôt que l'âge minimal, avec un montant de pension plus faible qu'à l'âge minimal. Cette solution est compatible avec le principe de neutralité actuarielle si l'on considère que les assurés relevant du dispositif ont la même espérance de vie que les autres. Avec un barème actuariellement neutre, le simple fait d'abaisser (sous condition) l'âge d'ouverture n'a en principe pas d'effet sur l'équilibre à long terme du système de retraite.

Une deuxième solution consisterait à décaler l'âge pivot pour les assurés bénéficiant du dispositif. Le dispositif dérogatoire consisterait alors à abaisser de  $k$  années (deux ans par exemple) à la fois l'âge minimal et l'âge pivot. A nombre de points identique, un assuré bénéficiant du dispositif pourrait alors liquider à l'âge  $a - k$  le même montant de pension que celui liquidé à l'âge  $a$  par un assuré ne bénéficiant pas du dispositif. Cette solution est compatible avec le principe de neutralité actuarielle si l'on considère que les assurés relevant du dispositif ont une espérance de vie réduite de  $k$  années par rapport aux autres assurés.

Une troisième solution consisterait à répliquer la première solution, mais en accordant des points supplémentaires aux bénéficiaires du dispositif, au titre de la solidarité. Cette solution respecte la neutralité actuarielle pour le cœur contributif du système si l'on considère que les assurés relevant du dispositif ont la même espérance de vie que les autres, mais que l'on veut leur accorder un avantage non contributif afin de reconnaître par exemple les spécificités de leur métier.

Cependant, l'âge pivot affiché est susceptible d'influencer les comportements. En effet, dans le système actuel, les assurés partent le plus souvent à la retraite lorsqu'ils obtiennent le taux plein (par la durée ou par l'âge). L'âge pivot affiché dans le nouveau système pourrait apparaître comme l'équivalent de l'âge du taux plein, faisant office de nouvelle norme de comportement. Afficher un âge pivot plus élevé pourrait ainsi favoriser l'activité des seniors, sans modifier le montant de la pension à âge de liquidation donné.

## ***1.2. Les aménagements possibles de la décote/surcote***

Il est possible d'aménager les règles de la décote/surcote en s'écartant de la logique pure d'un système à rendement défini. Par exemple, il est possible de retenir un taux de décote/surcote différent du taux calibré pour assurer la neutralité actuarielle dans le cadre du seul système de retraite. On perd alors les propriétés d'un système à rendement défini. Si l'on retient un taux supérieur au taux actuariellement neutre, chaque assuré bénéficie d'un rendement des cotisations d'autant plus élevé qu'il liquide sa pension tardivement. C'est le contraire si l'on retient un taux inférieur. Par ailleurs, avec un taux différent du taux actuariellement neutre, une fois les paramètres du système fixés (âge pivot et valeur de service notamment), l'âge auquel les assurés liquident en moyenne a un impact sur l'équilibre du système à long terme<sup>7</sup>, ce qui peut compliquer le pilotage financier du système.

Retenir un taux de décote/surcote différent du taux actuariellement neutre pourrait toutefois permettre de mieux prendre en considération divers objectifs comme l'incitation à l'activité des seniors ou la réduction des inégalités.

### **Un premier objectif pourrait être de favoriser l'activité des seniors.**

Avec un taux de décote/surcote actuariellement neutre, l'âge de liquidation choisi en moyenne par les assurés n'a pas d'effet sur l'équilibre à long terme<sup>8</sup> du système de retraite. Il peut cependant avoir un effet sur le potentiel d'offre de l'économie et l'équilibre des finances publiques.

Plus les assurés retardent leur liquidation en poursuivant leur activité, plus le taux d'activité des seniors est élevé, ce qui est susceptible d'engendrer un supplément d'activité et de croissance. Il en résulte un possible accroissement des ressources de l'État (impôt sur le revenu par exemple) et du système de protection sociale (cotisation d'assurance maladie), et une diminution de certaines prestations sociales (notamment celles versées sous conditions de ressources). En particulier, si les retraités liquident une pension élevée avec surcote, ils paient plus d'impôts et perçoivent moins de prestations (minimum vieillesse, CMU-C et ACS, APA, etc.) que s'ils liquident une pension faible avec décote.

Actuellement, les assurés partent le plus souvent à la retraite autour de l'âge auquel ils obtiennent le taux plein (par la durée ou par l'âge), et de nombreuses études ont montré que le départ à la retraite était le plus souvent motivé par le désir de profiter le plus longtemps possible de la retraite<sup>9</sup>. Le passage à un système dans lequel la référence au taux plein n'existerait plus et où seul un âge minimal perdurerait, pourrait conduire, si l'âge pivot ne se substitue pas au taux plein comme norme de comportement, à ce que les assurés liquident leurs droits plus précocement qu'avec le système actuel, avec le risque que l'âge minimal des droits soit considéré comme la nouvelle référence en matière de départ à la retraite. Le taux

---

<sup>7</sup> Si la valeur de service du point a été calibrée pour assurer l'équilibre actuariel entre cotisations versées et prestations reçues pour une liquidation à l'âge pivot, et si l'on retient un taux de décote/surcote supérieur au taux actuariellement neutre, alors le système de retraite sera structurellement déficitaire (excédentaire) si les assurés liquident leur pension en moyenne après (avant) l'âge pivot. On peut alors rétablir l'équilibre du système, soit en modifiant l'âge pivot pour qu'il coïncide avec l'âge effectif moyen de liquidation, soit en ajustant la valeur de service du point.

<sup>8</sup> Des déséquilibres à court terme peuvent apparaître si les assurés modifient brusquement leur comportement de départ.

<sup>9</sup> Voir le document n° 4 et le document n° 8 de la [séance du COR du 20 décembre 2017](#).

d'emploi des seniors pourrait diminuer, ce qui serait susceptible d'avoir des conséquences négatives sur la croissance et les comptes sociaux.

Quel que soit le taux de décote/surcote, le dispositif de décote/surcote constitue en soi une incitation au report de l'âge de liquidation au-delà de l'âge minimal. En effet, à nombre de points identique, la pension augmente en fonction de l'âge de liquidation. Cependant, **plus on retient un taux de décote/surcote élevé, plus on incite les seniors à prolonger leur activité**, puisque la pension augmente davantage en fonction de l'âge de liquidation. Ainsi, si l'on privilégie l'objectif de favoriser l'activité des seniors, on pourrait retenir un taux de décote/surcote plus élevé que le taux actuariellement neutre<sup>10</sup>.

Dans ce but, choisir un taux de décote/surcote élevé pourrait constituer une alternative à un relèvement de l'âge minimal de liquidation, moins contraignante pour les assurés. En effet, l'assuré conserverait la possibilité de liquider précocement, quitte à percevoir une pension plus faible.

Cependant, deux conditions doivent être réunies pour qu'un taux élevé de décote/surcote entraîne les bénéfices attendus en termes d'activité économique. Premièrement, il faut que le report de la liquidation se traduise effectivement par une augmentation du taux d'emploi des seniors, autrement dit que ces derniers ne restent pas sans emploi avant la liquidation, du fait de problèmes de santé ou d'une faible employabilité.

Deuxièmement, il ne faudrait pas que l'augmentation de l'emploi des seniors se fasse au détriment de l'emploi des jeunes, dans le cadre d'une économie limitée en nombre d'emplois. Lors de la séance d'octobre 2016, le COR a examiné les liens entre l'emploi des seniors et celui des jeunes<sup>11</sup>. L'hypothèse d'une substitution parfaite entre emploi des seniors et emploi des jeunes apparaît peu probable, compte tenu des différences en termes de capital humain et de poste occupé. L'expérience passée (montée de l'activité féminine, recours aux préretraites dans les années 1980) met en doute l'idée d'une économie limitée en nombre d'emplois. Les effets de bouclage macroéconomique plaident davantage en faveur de la thèse d'une complémentarité entre emploi des seniors et emploi des jeunes : *in fine*, le chômage des jeunes et celui des seniors évoluent dans le même sens avec la conjoncture économique.

### **Un deuxième objectif serait de limiter les inégalités de revenus entre les seniors et les retraités.**

Le dispositif de décote/surcote est susceptible d'accroître les inégalités de revenus entre les retraités. C'est le cas si les assurés à niveau de rémunération élevé ont tendance à liquider leur pension plus tardivement que les assurés à faible niveau de rémunération, parce que les premiers bénéficient d'opportunités pour prolonger leur activité dans de bonnes conditions<sup>12</sup>, tandis que les seconds sont davantage affectés par des problèmes de santé ou par une faible employabilité. Les assurés les plus favorisés bénéficieraient alors à la fois d'un nombre de

---

<sup>10</sup> Une solution théorique - car elle nécessite des calculs complexes - serait de calibrer le taux de décote/surcote de façon à assurer la neutralité actuarielle au niveau de l'ensemble des finances publiques plutôt que du seul système de retraite.

<sup>11</sup> Voir le document n° 4 de la séance du 19 octobre 2016.

<sup>12</sup> Le document n° 7 du présent dossier montre les seniors en activité au-delà de 62 ans ont un niveau de vie nettement plus élevé que la moyenne des Français.

points élevé et d'une surcote importante<sup>13</sup>, tandis que les assurés les moins favorisés seraient pénalisés à la fois par un nombre de points réduit et par une décote importante. Dans cette perspective, **plus on retient un taux de décote/surcote élevé, plus on risque d'accroître les inégalités de revenus entre retraités.**

La question se pose également des effets d'un taux de surcote/décote élevé sur le risque de pauvreté des seniors. Ces effets dépendent des possibilités qu'ont les seniors les plus défavorisés de prolonger leur activité ou de différer leur liquidation :

- Si les seniors les plus défavorisés ne peuvent pas poursuivre leur activité (problèmes de santé ou de faible employabilité), ils pourraient être amenés à liquider dès que possible avec décote, d'où un risque de pauvreté durant la retraite, d'autant plus élevé que le taux de décote est élevé ; certains pourraient aussi retarder leur liquidation pour bénéficier d'une meilleure pension sans pour autant prolonger leur activité<sup>14</sup>, d'où également un risque de pauvreté avant la liquidation, d'autant plus élevé que le taux de décote/surcote incite à une liquidation tardive ;
- S'ils ont la possibilité de poursuivre leur activité, un taux de décote/surcote élevé les incite à liquider plus tard en prolongeant leur activité, d'où une pension plus élevée et un risque de pauvreté plus faible durant la retraite, au prix d'un allongement de la période précédant la liquidation, avec néanmoins un risque de pauvreté élevé avant la liquidation du fait de faibles revenus d'activité (emploi précaires, à temps partiel, etc.).

Ainsi les effets de la décote/surcote sur la pauvreté des seniors sont ambigus, et il semble qu'il faille arbitrer entre la lutte contre la pauvreté des retraités et la lutte contre la pauvreté des seniors avant la liquidation de la retraite.

En conclusion, dans tous les cas de figure, les deux objectifs de prolongation de l'activité des seniors et de lutte contre les inégalités au sein des seniors semblent s'opposer : plus on choisit un taux de décote/surcote élevé, plus on privilégie le premier objectif au détriment du second.

Pour limiter cette contradiction, il pourrait être envisagé des règles plus complexes, par exemple en remettant en question la symétrie de la décote/surcote. Ainsi le taux de décote pourrait être supérieur au taux de surcote, de façon à inciter fortement au report de la liquidation jusqu'à l'âge pivot, sans avantager excessivement les seniors les plus favorisés qui prolongent tardivement leur activité au-delà de l'âge pivot. Pour éviter que des situations de pauvreté ne se développent chez les seniors (soit avant la liquidation pour ceux qui liquident à l'âge pivot, soit pendant la retraite pour ceux qui liquident avec décote dès que possible), il conviendrait alors de veiller à ce que les dispositifs assurant des revenus aux seniors non encore retraités (assurance chômage, maladie, invalidité, inaptitude, etc.) se prolongent jusqu'à l'âge pivot et permettent d'attendre l'âge pivot pour liquider sa retraite sans décote. L'âge pivot prendrait alors une véritable signification en termes de norme de comportement. Le principal inconvénient de cette option serait de revenir sur le principe de l'équivalence actuarielle du système à rendement défini, en rendant le pilotage financier moins automatique sur le long terme et en limitant la lisibilité des règles de fonctionnement du système de retraite pour les assurés.

---

<sup>13</sup> Ce mécanisme apparaît encore peu dans le système actuel, d'une part parce que la surcote est récente, d'autre part parce que la surcote n'existe pas dans les régimes complémentaires qui représentent l'essentiel de la pension des salariés à rémunération élevée.

<sup>14</sup> C'est le cas notamment des assurés qui vivent en couple et dont le conjoint perçoit des ressources.

La question se pose également de l'interaction entre décote/surcote et minimum de pension. Si les pensions liquidées avec décote sont portées au minimum, avec un montant minimum de pension indépendant de l'âge de liquidation, ceci offre la possibilité aux retraités les plus défavorisés de liquider précocement tout en évitant de percevoir une pension faible, ce qui limite le risque de pauvreté des seniors même avec un taux de décote/surcote élevé<sup>15</sup>. Si au contraire le bénéfice du minimum est réservé aux pensions liquidées sans décote, comme dans la législation actuelle, il convient de limiter les risques de pauvreté en permettant aux seniors sans emploi avant l'âge pivot de bénéficier de dispositifs leur assurant un revenu avant la liquidation (assurance chômage, maladie, invalidité, etc.) ou de prévoir des dérogations permettant de liquider sans décote avant l'âge pivot (pénibilité, inaptitude, etc.). Une telle option contribuerait à affirmer l'âge pivot comme norme de comportement. Une solution intermédiaire consisterait à accorder le droit au minimum de pension quel que soit l'âge de liquidation, en appliquant au montant du minimum le même taux de décote/surcote qu'à la pension contributive.

## **2. Le cumul emploi-retraite**

### ***2.1. Le cumul emploi-retraite dans un système à rendement défini***

Si l'on veut respecter la logique d'un système à rendement défini, le cumul emploi-retraite intégral pourrait être autorisé sans aucune limite, et les cotisations versées par les assurés durant la période de cumul seraient susceptibles d'ouvrir de nouveaux droits à retraite afin de respecter l'équivalence actuarielle.

En effet, dans un système en points à rendement défini, le montant de pension est calculé en fonction du nombre de points liquidés et de l'âge auquel sont liquidés ces points de telle sorte que la somme actualisée des pensions versées soit l'exacte contrepartie de la somme actualisée des cotisations ayant permis d'acquérir les points liquidés. La pension de retraite ainsi liquidée apparaît dès lors comme un droit « patrimonial » acquis par l'assuré en contrepartie des cotisations versées par l'assuré, ses employeurs ou des tiers (s'agissant des dispositifs de solidarité). Ce droit est acquis indépendamment du parcours de l'assuré après la liquidation.

Ainsi, il n'y aurait *a priori* pas lieu de plafonner ou de limiter le cumul emploi-retraite en écrêtant la pension ou en suspendant son versement. En effet, une suspension partielle ou totale du versement de la pension conduirait à ce que la somme actualisée des pensions versées devienne inférieure à la contrepartie de la somme actualisée des cotisations, autrement dit à abaisser le rendement des cotisations pour l'assuré qui choisit de cumuler.

Il n'y aurait *a priori* pas lieu non plus de conditionner le cumul emploi-retraite intégral à une liquidation sans décote. Dès lors que le taux de décote/surcote est calibré pour être actuariellement neutre, le rendement des cotisations et l'équilibre de chaque régime est le même quel que soit l'âge de liquidation choisi par l'assuré ; il y aurait donc une rupture de l'équité entre les assurés si l'on restreignait les droits des assurés ayant choisi de liquider précocement avec décote.

---

<sup>15</sup> Une telle mesure risquerait toutefois d'avoir des effets désincitatifs à la prolongation d'activité.

Enfin, les cotisations versées durant la période de cumul par l'assuré, ses employeurs ou des tiers devraient en toute logique ouvrir de nouveaux droits à retraite, sous la forme de points supplémentaires que l'assuré liquiderait lorsqu'il le souhaiterait. Les nouveaux points donneraient lieu à une deuxième liquidation dans ce régime. La pension acquise lors de cette seconde liquidation viendrait s'ajouter à celle acquise lors de la première liquidation, laquelle resterait inchangée.

Si au contraire les droits devaient être « cristallisés » comme dans la législation actuelle (pas d'acquisition de nouveaux droits durant la période de cumul), il y aurait une rupture de l'équité entre les assurés, puisque les assurés ayant effectué du cumul emploi-retraite auraient un moindre rendement global des cotisations versées sur l'ensemble de leur cycle de vie. Une « cristallisation » des droits serait néanmoins compatible avec la logique de rendement défini, si les assurés en situation de cumul étaient exonérés de cotisations retraite ; mais cette exonération risquerait de favoriser l'emploi des travailleurs ayant atteint l'âge minimal et ayant accès au cumul, au détriment des travailleurs plus jeunes.

## ***2.2. L'arbitrage entre prolongation d'activité avec surcote et cumul emploi-retraite***

Les assurés ayant atteint l'âge d'ouverture des droits peuvent poursuivre leur activité soit en retardant la liquidation de leur retraite pour bénéficier de la surcote (ou d'une moindre décote), soit en liquidant précocement leurs droits avant de cumuler emploi et retraite.

Dans un système à rendement défini, la propriété de neutralité actuarielle rend le cumul et la surcote équivalents, en termes de somme actualisée des revenus perçus au cours du cycle de vie (du point de vue de l'assuré) et en termes de somme actualisée des pensions versées (du point de vue du régime de retraite). Plus précisément, pour une même trajectoire de prolongation d'activité et donc une même chronique de revenus d'activité soumis à cotisations, il est équivalent de liquider avant la cessation définitive d'activité puis d'effectuer du cumul, ou de liquider avec surcote une fois que l'on a cessé définitivement son activité.

Cependant, la chronique des revenus de l'assuré et des pensions versées par le régime est différente selon le dispositif choisi. L'assuré qui préfère le cumul à la surcote obtient rapidement des revenus plus élevés durant la période de cumul (une pension vient s'ajouter à ses revenus d'activité en fin de carrière), en contrepartie de revenus plus faibles une fois qu'il a cessé définitivement toute activité (pension non majorée par la surcote). Quant au régime, il sert les prestations plus tôt avec le cumul qu'avec la surcote.

Il est intéressant de souligner que la perception plus précoce des revenus pourrait rendre le cumul emploi plus attractif que la surcote pour certains assurés, dans au moins trois circonstances.

Le premier cas est celui d'un assuré ayant une faible espérance de vie : du point de vue des assurés, le cumul emploi retraite est plus favorable que la surcote pour les assurés ayant les espérances de vie les plus courtes, alors que la surcote est plus favorable pour ceux ayant les espérances de vie les plus longues. Parmi ceux qui prolongent leur activité, le cumul est donc relativement favorable aux hommes plutôt qu'aux femmes, aux personnes ayant les revenus les plus faibles<sup>16</sup> et aux personnes en mauvaise santé. Dans ces conditions, il y aurait un risque que l'équilibre des régimes soit affecté par un effet d'antisélection, si les assurés ayant

---

<sup>16</sup> L'espérance de vie augmente avec le niveau de vie (voir Blanpain N., *L'espérance de vie par niveau de vie : chez les hommes, 13 ans d'écart entre les plus aisés et les plus modestes*, Insee Première n° 1687, février 2018).

les espérances de vie les plus courtes choisissaient effectivement le cumul tandis que ceux ayant les espérances de vie les plus longues choisissaient la surcote.

Le deuxième cas est celui d'un assuré estimant avoir davantage besoin de revenus autour de la soixantaine que durant sa vieillesse. Il semble effectivement que les besoins de consommation diminuent avec l'âge, à l'exception notable de ceux liés aux problèmes de santé ou de perte d'autonomie : à niveau de vie égal, la dépense totale d'un ménage diminue après 60 ans au fur et à mesure que le ménage avance en âge, cette diminution concernant notamment l'alimentation, l'habillement, l'équipement du logement, les transports, les loisirs et les hôtels-cafés-restaurants ; en revanche l'énergie domestique et les services à domicile augmentent lorsque l'on vieillit<sup>17</sup>. Par ailleurs, certaines personnes ont encore des enfants à charge lorsqu'ils arrivent à l'âge de la retraite : selon les simulations réalisées à partir du modèle Destinie de l'INSEE, près d'un homme sur cinq et une femme sur dix né entre 1956 et 1965 aurait encore un enfant à charge à la liquidation de sa retraite<sup>18</sup>.

Le troisième cas est celui d'un assuré « myope » se souciant davantage de ses revenus immédiats que de ses revenus futurs. Dans ces conditions, il y a un risque que certains assurés peu prévoyants optent pour le cumul en liquidant leur pension dès que possible avec décote, le cumul leur assurant des revenus confortables tant qu'ils travaillent, puis se retrouvent avec des revenus insuffisants une fois qu'ils cessent de travailler, surtout si la cessation d'activité arrive plus tôt que prévu (problème de santé ou perte d'emploi).

Enfin, le cumul pourrait aussi apparaître - à tort - plus attractif que la surcote pour les assurés qui sous-estiment leur espérance de vie. Or les Français tendent à sous-estimer leur espérance de vie. C'est ce qu'indique une étude récente à partir de l'enquête SHARE<sup>19</sup>. En outre, selon l'enquête « attentes et perceptions de la retraite » réalisée par la Caisse des dépôts en 2012, les personnes âgées de 55-64 ans estiment en médiane avoir 80 % de chances de vivre jusqu'à 75 ans et 50 % de chances de vivre jusqu'à 85 ans, alors que les tables de mortalités de l'INSEE (projections démographiques 2016, scénario central) estiment ces probabilités respectivement à 85 % et 65 %.

Une étude récente de la CNAV reposant sur des enquêtes par sondage<sup>20</sup> révèle encore d'autres raisons de préférer le cumul à la surcote, pour les assurés du régime général ayant le choix entre les deux dispositifs<sup>21</sup>. Ainsi, certains retraités se dirigeraient plutôt vers le cumul que vers la surcote afin de faire valoir le plus rapidement possible leurs droits à la retraite, ce comportement pouvant être renforcé par la crainte d'un changement législatif qui viendrait amoindrir leurs droits. De plus, le cumul paraît plus souple, avec la possibilité de prendre un emploi à temps partiel, ou de reprendre une activité même si on ne le prévoyait pas au moment du départ à la retraite. Ceux qui prolongent leur activité avec la surcote mentionnent plutôt l'intérêt qu'ils portent à leur travail.

---

<sup>17</sup> Voir le document n° 3 de la séance du 24 septembre 2014.

<sup>18</sup> Voir le document n° 4 de la séance du 25 novembre 2015.

<sup>19</sup> « Individual uncertainty about longevity », Brigitte Dormont, Anne-Laure Samson, Marc Fleurbaey, Stéphane Luchini, Erik Schokkaert, à paraître dans Demography.

<sup>20</sup> « Prendre sa retraite : incidence des dispositifs de prolongation d'activité sur les parcours individuels », Cahier de la CNAV n° 11, juin 2018.

<sup>21</sup> Les assurés n'ayant pas atteint l'âge minimal (retraite anticipée pour carrière longue) ou n'ayant pas la durée requise pour le taux plein n'ont pas accès à la surcote.

### 2.3. Faudrait-il restreindre le cumul emploi-retraite ?

Les considérations précédentes suggèrent qu'une libéralisation du cumul emploi-retraite intégral avec acquisition de nouveaux droits, dans le cadre du nouveau système, pourrait avoir pour conséquence que le cumul remporte un plus grand succès chez les assurés que dans le système actuel, peut-être au détriment d'une prolongation d'activité avec surcote.

Si l'on privilégie l'objectif d'inciter les seniors à l'emploi, afin de soutenir l'activité économique, on peut s'en réjouir : le cumul apparaîtrait comme un moyen plus efficace pour inciter les seniors à l'emploi qu'une décote/surcote actuariellement neutre.

Comme on l'a vu dans la partie 1, il est peu probable que ce soutien à l'activité des seniors pénalise l'emploi des jeunes, dans le cadre d'une économie limitée en nombre d'emplois, du moins dans une approche de moyen-long terme. Ainsi il n'y aurait pas de raison de limiter le cumul emploi-retraite au motif que les seniors prendraient ainsi les emplois des plus jeunes. Le risque serait plutôt celui d'une concurrence entre seniors qui ferait baisser les salaires des seniors, les seniors en situation de cumul pouvant accepter des salaires plus faibles.

Toutefois, un succès du cumul par rapport à la prolongation d'activité avec surcote pourrait avoir quelques effets négatifs. Le premier concerne l'équilibre du système de retraite à court terme. Pour l'équilibre à long terme du système, le cumul est *a priori* équivalent à une décote/surcote actuariellement neutre. En revanche, un déficit temporaire du système de retraite apparaîtrait si les assurés délaissent la surcote au profit du cumul, puisque les régimes auraient à verser plus précocement les pensions dues à chaque génération. Par ailleurs, l'équilibre à long terme d'un système actuariellement neutre pourrait être affecté par des effets d'anti-sélection : si les assurés qui anticipent une plus faible espérance de vie à la retraite, c'est-à-dire ceux qui ont le plus intérêt à cumuler, choisissent effectivement d'anticiper leur départ à la retraite et de cumuler, alors le système pourrait être déficitaire, même à long terme.

Surtout, le cumul emploi-retraite pourrait accroître – plus encore que la surcote – les inégalités entre retraités. Si l'on considère les inégalités de revenus sur l'ensemble du cycle de vie, le cumul a les mêmes effets inégalitaires qu'une décote/surcote actuariellement neutre (voir la partie 1 du présent document). Cependant, si l'on considère les inégalités instantanées de revenus, le cumul engendre des inégalités supplémentaires, puisque les revenus sont plus élevés durant la période de cumul qu'après la cessation totale d'activité, voire même que durant l'activité avant la liquidation. Le cumul conduit certains assurés à atteindre des revenus très élevés durant la période de cumul (cadres cumulant leur retraite avec la poursuite à temps plein d'une activité très rémunératrice)<sup>22</sup>. Il pourrait conduire au contraire d'autres assurés à manquer de revenus après la cessation définitive d'activité, surtout si la liquidation s'est effectuée précocement avec décote et n'entraîne que le versement d'une faible pension.

On peut donc s'interroger sur l'opportunité de restreindre le cumul emploi-retraite, quitte à s'écarter de la neutralité actuarielle. Ainsi il pourrait être plafonné (la pension liquidée est minorée voire suspendue si les revenus de l'assuré dépassent un certain plafond) si certaines conditions ne sont pas respectées (dans la législation actuelle, le cumul est plafonné si l'assuré liquide partiellement ses droits ou bien s'il liquide avec décote<sup>23</sup>). Un plafonnement du cumul apparaîtrait comme une mesure égalitaire réduisant les inégalités de revenus instantanées,

---

<sup>22</sup> Voir le document n° 7.

<sup>23</sup> Voir le document n° 8.

puisqu'elle pénaliserait les hauts revenus d'activité sans pénaliser les faibles revenus d'activité. Elle conduirait à rendre la surcote plus attractive que le cumul pour les assurés à rémunération élevée. Et elle serait favorable aux assurés aux plus faibles revenus d'activité qui ont décidé de poursuivre leur activité, compte tenu de leur espérance de vie en moyenne plus faible.

En particulier, on pourrait plafonner le cumul en cas de liquidation précoce, par exemple si l'assuré liquide avec décote, c'est-à-dire avant l'âge pivot. Une telle disposition éviterait aux assurés « myopes » de liquider trop tôt une pension qui assurerait à l'assuré des revenus trop faibles après la cessation définitive d'activité. Une telle mesure serait sans effet sur les seniors en situation de précarité sur le marché du travail et ne pouvant percevoir que de faibles revenus d'activité : ces derniers conserveraient la possibilité de liquider précocement avec décote, ce qui leur donnerait la possibilité de cumuler pendant quelques années une petite pension avec de faibles revenus d'activité ; après leur cessation définitive d'activité, ils pourraient bénéficier du minimum vieillesse si celle-ci intervient après 65 ans.

Ces restrictions du cumul emploi-retraite, outre qu'elles s'écartent de la logique de rendement défini, auraient l'inconvénient de rendre le cumul moins lisible et d'en complexifier la gestion (le plafonnement du cumul implique de tester régulièrement les ressources des cumulants).

Un cumul libre dans un système à rendement défini offrirait au contraire simplicité (la pension liquidée est acquise une fois pour toutes) et une totale liberté dans la prolongation d'activité : l'assuré peut par exemple s'accorder une année sabbatique (repos ou formation) avant de reprendre une activité, il peut alterner périodes d'activité intense à rémunérations élevées (sans plafonnement) et périodes d'activité réduite, ou il peut encore vouloir réviser ses projets initiaux (pour saisir de nouvelles opportunités, s'adapter à l'évolution de sa santé, etc.)

### **3. La retraite progressive**

Avec la législation actuelle<sup>24</sup>, la retraite progressive accorde aux bénéficiaires deux avantages : celui de déroger à l'âge minimal de liquidation (liquidation partielle deux ans avant, i.e. dès 60 ans) et celui d'un rendement plus élevé des cotisations (par rapport à un assuré qui aurait la même chronique de revenus d'activité - et donc de cotisations - mais qui ne rentrerait pas dans le dispositif, le bénéficiaire de la retraite progressive perçoit le même montant de pension après la liquidation définitive, et il perçoit en plus des prestations entre la liquidation partielle et la liquidation définitive). Cependant, ces avantages sont accordés sous des conditions restrictives (notamment l'exercice d'une activité salariée à temps partiel dans le secteur privé, avec une quotité comprise entre 40 % et 80 % d'un temps plein), si bien que le dispositif est peu utilisé. La retraite progressive apparaît ainsi comme une forme particulière de cumul emploi-retraite, plutôt avantageuse mais accessible seulement à ceux qui exercent certaines activités à temps partiel.

Dans un système à rendement défini, le second avantage (rendement plus élevé) devrait logiquement disparaître. En contrepartie, on pourrait supprimer les conditions restrictives. La retraite progressive rentrerait ainsi dans le cadre du cumul emploi-retraite libéralisé. La question se poserait alors de l'opportunité de conserver - et sous quelles conditions - le premier avantage, à savoir celui d'une liquidation partielle avant l'âge minimal.

---

<sup>24</sup> Voir le document n° 8 pour l'exposé de la législation.

### ***3.1. La retraite progressive pourrait entrer dans le cadre d'un cumul emploi-retraite libéralisé***

Dans un système à rendement défini, le dispositif de retraite progressive pourrait prendre la forme d'une version élargie du cumul emploi-retraite intégralement libéralisé, tel qu'il a été décrit dans la partie 2.1. Par rapport au cumul emploi-retraite décrit précédemment où l'assuré est censé liquider tous ses droits avant de cumuler, l'équivalent de la retraite progressive consisterait à offrir à l'assuré la possibilité de liquider partiellement ses droits (c'est-à-dire, dans un système en points, une fraction des points acquis) avant de cumuler.

Concrètement, dans un système en points, l'assuré procéderait lorsqu'il le souhaite à une première liquidation partielle de ses droits, en choisissant de convertir en pension une fraction des points acquis (fraction qu'il choisirait librement, entre 0 et 100 % de ses points). Le barème de cette liquidation partielle (valeur de service et décote/surcote) serait celui en vigueur en fonction de l'âge et de la génération de l'assuré au moment de cette liquidation partielle. Après cette première liquidation partielle, l'assuré serait libre de reprendre une activité ou non, tous les types d'activité étant autorisés (salarié ou non, à temps plein ou à temps partiel, etc.). Les cotisations versées durant cette période de cumul engendreraient de nouveaux droits, qui s'ajouteraient aux points acquis précédemment et non encore liquidés. L'assuré aurait alors la possibilité de liquider à tout moment ses droits non encore liquidés. Le barème appliqué correspondrait à l'âge de l'assuré lors de cette seconde liquidation (soit un taux de décote/surcote différent de celui appliqué lors de la première liquidation). La pension acquise lors de cette seconde liquidation viendrait s'ajouter à celle acquise lors de la première liquidation. Le montant de cette dernière resterait inchangé : dans un système à rendement défini, la pension est un droit « patrimonial » définitivement acquis par l'assuré en contrepartie des droits qu'il a choisi de liquider, il n'y a donc pas lieu de recalculer la pension acquise en contrepartie de points déjà liquidés.

En théorie, rien ne s'opposerait à ce que l'on permette aux assurés de procéder à plusieurs liquidations partielles successives tout en poursuivant ou non des activités à temps plein ou à temps partiel. En pratique, il conviendrait toutefois de prendre en compte les difficultés de gestion engendrées par ces liquidations multiples.

Cette version élargie du cumul emploi-retraite permettrait aux assurés d'effectuer une transition progressive de l'emploi à temps plein vers l'emploi à temps partiel puis l'inactivité, comme la retraite progressive actuelle. La philosophie du cumul emploi retraite libre (où la pension est un droit « patrimonial » acquis en contrepartie des cotisations) est cependant très différente du dispositif actuel de retraite progressive (où la pension apparaît comme un revenu de remplacement) : avec le cumul libre, la pension partielle serait définitivement acquise indépendamment de l'activité exercée après la première liquidation, alors que dans le dispositif actuel on recalcule – et on suspend éventuellement – la pension partielle si l'assuré change de situation d'activité ou de quotité de temps partiel.

### ***3.2. Faut-il autoriser des liquidations partielles avant l'âge minimal ?***

Dans la mesure où la retraite progressive actuelle offre la possibilité de liquider partiellement ses droits deux ans avant l'âge minimal, la question se pose de l'opportunité de maintenir la possibilité de liquider partiellement ses droits avant l'âge minimal.

Dans un système actuariellement neutre, l'âge d'ouverture des droits n'a en principe pas

d'effet sur l'équilibre à long terme du système de retraite ; il a en revanche un effet sur l'activité économique et l'équilibre des finances publiques.

Offrir des possibilités de liquidation partielle avant l'âge minimal (par exemple le droit de liquider au maximum  $x$  % de ses droits un an ou deux avant l'âge minimal) ne poserait ainsi *a priori* pas de problème pour l'équilibre du système de retraite, pourvu que cette liquidation partielle s'effectue avec un barème actuariellement neutre, c'est-à-dire en appliquant une décote plus importante que celle appliquée à l'âge minimal. En revanche, une telle possibilité de liquidation viendrait complexifier la lisibilité des règles du nouveau système de retraite et aurait sans doute pour effet de réduire l'activité des seniors avant l'âge minimal.

Pour limiter ce dernier effet, on pourrait éventuellement conditionner le droit à liquidation partielle avant l'âge minimal par la poursuite d'une activité. On pourrait ainsi se rapprocher des conditions actuelles exigées pour la retraite progressive (exercice d'une activité à temps partiel). Cependant, si l'objectif visé est de maximiser l'activité des seniors, il conviendrait ici d'exiger une quotité minimale de temps partiel, sans exclure les quotités élevées ou le temps plein. La question se poserait alors de savoir comment gérer les situations où un assuré cesserait de travailler – volontairement ou non – après sa liquidation partielle et avant l'âge minimal.

Un autre moyen d'ouvrir un droit à liquidation partielle avant l'âge minimal, sans réduire l'activité des seniors, serait de réserver ce droit à certains publics qui ont des difficultés à poursuivre une activité à temps plein pour des raisons de santé (maladie, invalidité, handicap, inaptitude, etc.), d'employabilité (chômage de longue durée, etc.) ou personnelles (aidants familiaux, etc.). On leur offrirait ainsi une possibilité de cumuler retraite partielle et activité réduite avant l'âge minimal de liquidation, ce cumul leur permettant de percevoir des revenus satisfaisants avant l'âge de la retraite tout en maintenant une incitation au travail.