

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 14 février 2006 à 9 h 30
"Examen de la surcote"

Fiche N° 4
Document de travail, n'engage pas le Conseil

Fiche 4

Présentation économique de la surcote

La réforme de 2003 a réaménagé les règles de liquidation des pensions au delà du taux plein. Un coefficient de majoration, ou surcote, a été introduit dans le régime général et les Fonctions publiques.

La pension est majorée de 0,75% par trimestre supplémentaire de poursuite d'activité, soit 3% par an, sous une triple condition :

- il faut que l'assuré ait plus de 60 ans,
- il faut qu'il ait atteint la durée d'assurance tous régimes correspondant au taux plein,
- les trimestres sont pris en compte à partir de 2004.

Dans les Fonctions publiques, la durée d'assurance nécessaire pour obtenir le taux plein augmente de 2 trimestres par an jusqu'en 2008, passant de 150 à 160 trimestres, pour rattraper la durée d'assurance du régime général (à 160 trimestres depuis 2003). En conséquence, de 2004 à 2008, le seuil de la surcote en termes de durée d'assurance est plus faible dans les Fonctions publiques que dans le régime général. Au terme de cette phase de transition, en 2008, les règles de la surcote seront identiques quel que soit le régime¹.

La surcote vise à offrir la possibilité aux assurés de choisir, dans une certaine marge, la date de la liquidation de leur retraite, si leur situation sur le marché du travail le leur permet. Dans un contexte où le taux d'emploi des seniors est particulièrement faible, elle est destinée à en favoriser la remontée en incitant les assurés à poursuivre leur activité.

I- Le mécanisme théorique de la surcote actuariellement neutre

La prolongation de l'activité pendant une année fait économiser aux régimes de retraite une année de versement de pension et gagner une année de cotisation. Une fois la montée en charge du dispositif achevée, c'est-à-dire quand toutes les générations de retraités ont décalé

¹ Les règles de la décote seront unifiées également, mais à une date ultérieure, en 2015. A cette date, le taux de décote sera de 5% par an dans tous les régimes (la décote est progressivement réduite pour passer de 10% à 5% dans le régime général alors qu'elle a été introduite et augmente progressivement de 0% à 5% dans les Fonctions publiques).

leur départ en retraite d'une année, le mécanisme de la surcote actuariellement neutre consiste à reverser ces gains aux retraités de la même année. La surcote actuariellement neutre ne modifie pas le solde du régime : celui-ci est le même avec ou sans surcote.

On montre (voir fiche 5) que ce mécanisme propre à un régime en répartition fonctionne au niveau d'un individu comme si cet individu, en prolongeant d'une année son activité, plaçait sa pension d'une année économisée et les cotisations supplémentaires qu'il a versées à un taux qui correspond à l'évolution de la masse salariale et recevait à sa retraite un surcroît de pension, correspondant à l'intégralité de ce placement.

Durant sa montée en charge (20 à 30 ans), l'instauration de la surcote permet de réduire le besoin de financement par rapport à ce qu'il serait sans surcote : les cotisations sont plus élevées et les pensions le sont moins, les départs étant retardés. Dans un deuxième temps, les dépenses sont accrues car les départs ont lieu avec des pensions majorées et les cotisations le sont aussi, laissant le solde à long terme inchangé, si la surcote est bien neutre actuariellement.

Dans le calcul de la surcote actuariellement neutre, les paramètres à prendre en compte sont de plusieurs types :

- paramètres du régime : taux de cotisation pour les retraites, taux de revalorisation des pensions, taux de remplacement
- paramètre économique : évolution de la masse salariale
- paramètres techniques : table de mortalité ou espérance de vie à l'âge du départ en retraite

Les valeurs de ces paramètres sont ceux de la période courante. Les paramètres des régimes jouent relativement peu dans l'évaluation de la surcote. L'espérance de vie à la retraite a naturellement une grande importance : plus elle est élevée, moins la surcote actuariellement neutre est forte. La surcote actuariellement neutre varie dans le temps en raison de l'évolution des paramètres à prendre en compte. De même, elle n'a pas de raison d'être identique d'un pays à un autre.

II- La prise en compte de la situation réelle des régimes

Dans la neutralité actuarielle, telle qu'elle est définie en théorie, un certain nombre de paramètres s'écartent de la situation réelle des régimes, pour au moins trois raisons.

- D'abord, les personnes qui choisiront de poursuivre leur activité et bénéficieront de la surcote peuvent avoir un profil particulier : les personnes qualifiées, à haut salaires, en bonne santé sont vraisemblablement actuellement davantage susceptibles de percevoir une surcote. Or, ces personnes ont des espérances de vie plus longues que les autres. En conséquence, une surcote théorique, calculée sur la base des caractéristiques de l'ensemble de la population, est dans cette hypothèse trop favorable pour les assurés et pèserait sur l'équilibre financier des régimes.
- Ensuite, le calcul théorique de la surcote est fondé sur l'hypothèse que la situation démographique est celle d'un régime permanent (où les effectifs de chaque génération croissent à un rythme identique). A cause de la vague du *baby boom*, cette hypothèse ne correspond pas à la réalité. La surcote versée à ces générations sera plus importante du fait de la taille de ces générations, toutes choses égales par ailleurs.

- Enfin, avant la mise en place de la mesure, un certain nombre d'assurés liquidaient leur retraite dans les conditions de la surcote, mais sans bénéficier d'un surcroît de pension. Après la mise en place de la surcote, ces assurés peuvent percevoir des pensions plus élevées sans changer de comportement. Le calcul théorique ne prend pas en compte cet effet.

Les simulations de l'INSEE, réalisées avec le modèle Destinie, prennent en compte l'ensemble de ces phénomènes.

Par ailleurs, il est possible que, pour modifier très significativement les comportements, la surcote doive être supérieure à celle qui serait neutre financièrement pour les régimes. Il y a là une interrogation que le manque actuel d'observations sur les comportements effectifs ne permet pas de lever. Augmenter la surcote au-delà du niveau correspondant à la neutralité actuarielle pour les régimes afin de la rendre plus incitative comporte cependant le risque de peser sur l'équilibre financier des régimes pour un gain en termes d'emploi incertain.

L'optique de gestion des régimes et l'optique de la politique de l'emploi sont ainsi en partie contradictoires. Les marges de modulation des barèmes des régimes compatibles avec la préoccupation de leur équilibre à long terme sont relativement étroites, alors que pour avoir un effet maximum sur l'emploi, il faut probablement des incitations financières fortes. De plus, le changement souhaité dans le champ de l'emploi est immédiat et suppose des modifications rapides, alors qu'en matière de retraite il est souhaitable de ne pas trop souvent modifier les barèmes et de respecter des principes d'ajustement progressif calés sur une cible de long terme.

Toutefois, dans un contexte où l'on souhaite donner des signaux forts, on peut concevoir de prendre un certain risque financier si on s'attache à ce qu'il soit raisonnable. Au-delà, les politiques d'incitation relèvent des politiques de l'emploi.