

Deuxièmement, l'instrument actuel de cette politique, la surcote actuarielle, limite intrinsèquement son efficacité. L'existence d'une forte hétérogénéité d'espérance de vie fait peser un risque d'antisélection que le système de retraite par répartition n'est pas en mesure de bien gérer : l'impossibilité de différencier le niveau des surcotes en fonction de l'espérance de vie individuelle conduit à privilégier des surcotes faibles, calées sur les mauvais risques (ceux qui ont une espérance de vie la plus longue), au risque de décourager une grande partie de la population (ceux qui ont une espérance de vie moins longue). Nous proposons face à cette limite intrinsèque, particulièrement dommageable dans le cas français qui exige des incitations élevées, de la remplacer par une surcote en capital. Le montant des sommes dont profitent les caisses de retraite du fait de la prolongation d'activité serait restitué sous forme d'un capital (et non d'une rente) ; cette mesure n'implique aucun coût, et ce de façon certaine, puisque les caisses de retraite ne font que reverser plus tard les années de retraite promises, en plus de cotisations supplémentaires déjà prélevées. Cela permettrait en outre de ne pas pénaliser les travailleurs dont l'espérance de vie est la plus faible<sup>1</sup>, ceux qui ont déjà les retraites les plus modestes. Nous proposons également une plus grande liberté dans le cumul emploi-retraite, passant par l'autorisation de la poursuite d'activité au sein de la même entreprise, sans rupture de contrat et par une suppression des plafonds de cumul.

Dans une première section, nous définissons et mesurons la taxe à la continuation d'activité qui dissuade les salariés de prolonger leur activité au-delà du taux plein. Dans une deuxième section, nous présentons de nouvelles évidences empiriques en faveur de la thèse selon laquelle le faible

---

1. Il est bien connu que le système par répartition permet d'assurer les retraités contre le risque de vie longue en versant une rente, mais il le fait en défavorisant les bas revenus qui ont une espérance de vie courte. Ce point a été particulièrement mis en avant par L. Fuster *et al.* [21] et J.-O. Hairault et F. Langot [23].

taux d'emploi des 55-59 ans résulte (en partie) de la proximité de la retraite. Dans une troisième section, nous présentons les différentes options de politique économique : comment et de combien faut-il réduire la taxe à la continuation d'activité ?

## **Système de retraite et âge de la retraite**

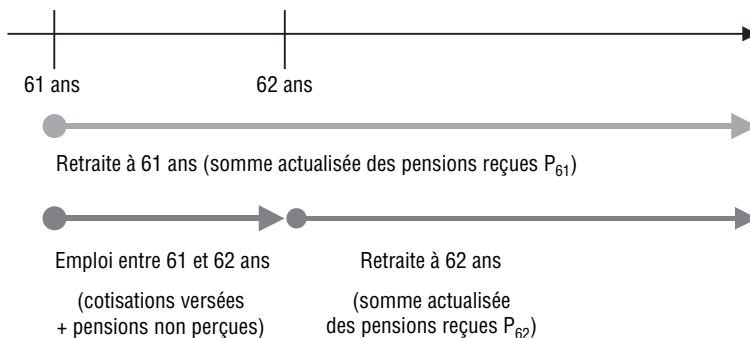
Le système de retraite par répartition pèse sur le taux d'emploi des seniors car il encourage les départs à la retraite précoces. Depuis les travaux du NBER conduits par J. Gruber et D. Wise, il est traditionnel de présenter cette situation comme le résultat d'une taxe élevée sur le travail imposée par le système de retraite. De quelle taxe parle-t-on ? Des taux de cotisation ? En fait, cette taxe est principalement implicite, et il est donc essentiel d'en présenter une définition pour comprendre l'enjeu de la politique d'incitation à la prolongation d'activité. Son niveau à différents âges explique en effet la distribution des âges de départ à la retraite dans les pays de l'OCDE, comme l'ont particulièrement bien documenté J. Gruber et D. Wise [22].

### **TAXE À LA PROLONGATION D'ACTIVITÉ**

Le système de retraite biaise les choix des seniors en défaveur de la prolongation d'activité. À partir de l'âge d'ouverture des droits à la retraite – 60 ans en France dans la majorité des cas –, les décisions de départ en retraite sont fortement conditionnées par les règles de pénalités et de bonification appliquées au calcul de la pension. Chaque individu peut calculer ce qu'il gagne ou ce qu'il perd en décidant de poursuivre son activité d'une année, retardant ainsi d'autant la liquidation de ses droits.

La figure 5 présente un exemple de ce choix pour un individu de 61 ans qui s'interroge sur l'opportunité de reporter son départ en retraite. Les facteurs, au-delà de la désutilité du travail, qui pourraient le dissuader de travailler une année supplémentaire sont le renoncement au versement

d'une année de pension et l'obligation de cotiser au régime de retraite pendant une année supplémentaire. Mais le niveau de la désincitation peut être minoré par le fait que l'individu peut bénéficier d'une pension plus élevée grâce à l'année supplémentaire d'activité. Les règles de liquidation taxent (subventionnent) la poursuite d'activité si les pertes associées au report de l'âge de la retraite sont supérieures (inférieures) aux gains. Ce calcul de gains/pertes associés à la poursuite d'activité se répète à tous les âges auxquels l'individu est susceptible de retarder d'une année la liquidation de ses droits. La taxe ou la subvention à la poursuite d'activité peut donc être évaluée à chaque âge possible de retraite.



**Figure 5 – Choix individuel : liquidation des droits à 61 ou 62 ans ?**

Plus précisément, les cotisants du régime par répartition qui repoussent leur âge de retraite d'une année à un âge donné renoncent, au profit de la caisse de retraite, à une somme d'argent composée des cotisations versées, égale à une fraction (le taux de cotisation) du salaire, et à la pension non versée, égale à une fraction (le taux de remplacement) du salaire (voir encadré I, p. 22 pour plus de détails). Le taux de taxe du système de

retraite (montant des prélèvements rapportés au salaire) est donc la somme du taux de cotisation (taxe explicite) et du taux de remplacement (taxe implicite). La taxe implicite peut dépasser de beaucoup la taxe explicite. En France, dans le régime général du secteur privé, le taux de cotisation est de l'ordre de 14 %, tandis que le taux de remplacement peut atteindre 50 %. La taxe totale ( $14 + 50 = 64$  %) dépasse alors de loin le taux des autres impôts<sup>1</sup>. Elle est même en général plus forte dans le secteur public où le ratio de remplacement est plus élevé (75 % du dernier salaire).

Cependant, il s'agit ici du niveau maximal de la taxe à la prolongation d'activité, le cas où le report de l'âge de la retraite ne donne droit à aucun ajustement à la hausse de la pension. Toute majoration de la pension diminue en effet le niveau de la taxe. Il peut même l'annuler complètement. On dit que le système de retraite est neutre sur les décisions de liquidation si les ajustements de pension annulent la taxe à la prolongation d'activité, à tout âge. On peut définir une neutralité en niveau qui assure que tout euro de cotisation se traduit par un euro de pension. Dans ce cas, la somme des cotisations collectées au long de la vie active de l'individu est égale à l'ensemble des pensions versées, ce qui assure de façon automatique l'équilibre budgétaire. Cette situation caractérise les régimes par répartition par points récemment mis en place en Suède et en Italie. Mais la neutralité à la marge est suffisante pour assurer l'indépendance des décisions de retraite par rapport au système de retraite. Autour d'un âge pivot, ou d'une durée de cotisation normale, la taxe est annulée par l'octroi de bonus qui récompensent la poursuite d'activité ou de malus qui pénalisent l'arrêt prématuré.

---

1. Ce calcul est purement indicatif car il suppose de façon simplificatrice que les salaires ont été constants tout au long de la vie.