

SYNTHESE DU DOSSIER

Dans le prolongement des projections actualisées à moyen et long terme du système de retraite, présentées le 14 avril dans le huitième rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR), des simulations relatives aux effets de différentes évolutions de la durée d'assurance et des âges légaux de la retraite ont été réalisées à la demande de certains membres du Conseil. Conformément au souhait du Conseil, ce travail sur les simulations a été complété par des éléments portant sur les autres leviers permettant d'agir sur l'équilibre du système de retraite, à savoir le niveau des ressources affectées au système de retraite et le rapport de la pension moyenne des retraités au revenu moyen des actifs, et reprenant notamment les précédentes réflexions du Conseil.

Il s'agit d'un dossier technique, préparé par le secrétariat général du COR sous la responsabilité de son président. Il n'a pas pour objet de définir des orientations mais de permettre une meilleure compréhension des mécanismes en jeu et d'apporter différents éléments d'information. **Les simulations réalisées ont ainsi une vocation purement illustrative et ne constituent en rien des pistes de réforme. Elles ne valent pas prise de position du Conseil sur les mesures simulées, avec lesquelles certains membres ont d'ailleurs exprimé leur désaccord.**

- I - Prolongeant l'abaque associé aux projections du COR, le dossier aborde d'abord (**document 1**) la question des moyens permettant de faire évoluer en pratique chacun des trois grands leviers influant sur l'équilibre du système de retraite : le niveau des ressources, le rapport de la pension moyenne au revenu moyen d'activité et l'âge effectif moyen de départ à la retraite.

1) Les sources de financement du système de retraite sont aujourd'hui multiples (cotisations salariales et patronales, impôts et taxes affectés, contributions publiques, notamment aux régimes spéciaux, et transferts en provenance d'organismes tiers, comme la CNAF), pour un total de l'ordre de 12,8 points de PIB (environ 250 Mds€), soit un taux de prélèvement global équivalent à 28,8 points par rapport aux rémunérations brutes.

Le dossier fournit des éléments d'information sur **trois questions relatives au financement**.

- Lors de la réforme des retraites de 2003, il avait été envisagé, dans l'hypothèse d'une nette amélioration de l'emploi, des **hausses de taux de cotisation à l'assurance vieillesse en contrepartie de baisses de taux de cotisation à l'assurance chômage**. Des projections actualisées relatives à l'UNEDIC, réalisées sur la base des trois scénarios économiques retenus par le COR, indiquent que, à taux de cotisation et réglementation inchangés, le régime d'assurance chômage pourrait retrouver un solde annuel excédentaire à partir du milieu des années 2010, les déficits cumulés étant apurés à l'horizon 2020. Dans l'hypothèse de retour à un taux de chômage de 4,5 %, une baisse du taux de cotisation correspondant à un transfert de recettes potentielles de 0,4 point de PIB serait alors compatible avec le maintien d'une situation financière équilibrée à long terme de l'UNEDIC. Dans l'hypothèse où le taux de chômage se stabiliserait à 7 %, ce transfert serait de 0,15 point de PIB.
- Concernant la question de **l'assiette des prélèvements**, le COR, dans son rapport de novembre 2007, notait que cette question s'inscrivait dans le cadre plus global d'une

réflexion sur les charges qui pèsent sur le travail et sur le financement de la protection sociale, afin d'assurer à celle-ci un financement suffisant et durable sans peser sur l'emploi, le pouvoir d'achat et la compétitivité de notre économie. Le rapport soulignait en outre à l'occasion de sa réflexion sur l'épargne salariale la nécessité d'analyser les différentes incitations fiscales et surtout sociales, leur finalité et leurs effets sur le financement de la protection sociale en général et des retraites en particulier.

- Une **actualisation des projections relatives au Fonds de réserve des retraites**, cohérente avec les dernières projections du COR, est également présentée. Sous l'hypothèse conventionnelle d'absence d'abondements exceptionnels (les recettes du FRR étant alors constituées d'une fraction du prélèvement social de 2 % sur le capital et des excédents éventuels du FSV), la valeur des actifs du FRR en 2020 serait de l'ordre de 70 Mds€ avec un taux de rendement réel de 4 % par an (respectivement 60 Mds€ et un peu plus de 80 Mds € avec des taux de rendement réel de 2 % ou 6 %).

2) Le deuxième levier influant sur l'équilibre du système de retraite est le rapport entre la pension moyenne de l'ensemble des retraités et le revenu moyen de l'ensemble des actifs. Ce rapport ne correspond donc pas au taux de remplacement offert aux nouveaux retraités par le système de retraite et ne permet pas à lui seul d'apprécier les niveaux de vie des retraités et des actifs, qui dépendent aussi de la taille des ménages et des autres types de revenus. Il évolue spontanément au fil du temps, même en l'absence de toute modification des règles de calcul des retraites, du fait de nombreux facteurs, notamment les effets des réformes passées, associées au recul des âges d'entrée dans la vie active et aux comportements de départ à la retraite.

Les instruments susceptibles d'agir sur le rapport entre la pension moyenne et le revenu moyen des actifs sont également nombreux : règles de calcul et d'indexation des pensions (de base et complémentaires), règles d'évolution des minima de pension, prélèvements fiscaux et sociaux sur les pensions et les revenus d'activité...

Sur ces sujets, les principaux points développés dans le cadre du rapport du COR de novembre 2007 sont repris dans le dossier :

- **La revalorisation des pensions sur les prix pendant la retraite** garantit le maintien du pouvoir d'achat des pensions pendant la période de retraite, mais entraîne une progression des pensions liquidées moins rapide que celle des salaires. Le coût annuel immédiat d'une correction du taux de revalorisation des pensions de +1 % est rappelé : environ 950 millions d'euros pour le régime général, 450 millions d'euros pour les régimes de la fonction publique et 430 millions d'euros pour l'ARRCO.
- **L'actualisation des rémunérations portées au compte sur les prix** pose des questions notamment en termes de transparence, mais le coût lié à une indexation sur les salaires nets avait été évalué en 2005 par le COR à environ 30 Mds€ en 2050.
- Pour apprécier les retraites des salariés du secteur privé et des non salariés, il est également nécessaire de prendre en compte **les pensions des régimes complémentaires**, qui représentent une part importante de la retraite totale, notamment pour les cadres.
- Enfin, **les prélèvements sociaux et fiscaux sur les pensions et sur les revenus d'activité** peuvent jouer un rôle significatif sur l'évolution du rapport de la pension moyenne nette au revenu moyen net d'activité.

3) Le troisième levier d'équilibrage du système de retraite est l'âge effectif moyen de départ à la retraite. Comme le rapport de la pension moyenne au revenu moyen, l'âge effectif moyen de départ n'est pas un paramètre du système de retraite, mais la résultante des comportements de départ à la retraite des assurés, compte tenu des règles du système. Il se distingue ainsi des âges légaux de retraite, que sont l'âge d'ouverture des droits (60 ans), qui est l'âge à partir duquel un assuré a le droit de liquider sa pension, et l'âge dit « du taux plein » (65 ans), qui est l'âge auquel la décote s'annule.

Certains paramètres du système de retraite peuvent permettre d'agir plus ou moins directement sur les comportements de départ et par suite sur l'âge effectif moyen de départ à la retraite. Il s'agit notamment des âges légaux, de la durée requise pour une retraite à taux plein et plus largement de l'ensemble des règles qui font dépendre le niveau de pension de l'âge effectif de départ à la retraite. Toutefois, une variation de paramètres tels que l'âge d'ouverture des droits, l'âge du taux plein ou la durée d'assurance requise pour le taux plein ne se traduit pas nécessairement par un décalage de même ampleur de l'âge effectif moyen de départ à la retraite. En effet, certains assurés ne sont pas affectés par les changements de paramètres et ne décalent donc pas leur date de départ. Il n'est donc pas possible de déduire directement de l'abaque associé aux projections du COR les effets d'augmentations de la durée d'assurance requise ou des âges légaux.

- **II** - A la demande de certains de ses membres, le secrétariat général du COR a demandé aux principaux régimes (CNAV, ARRCO, et fonction publique d'Etat) de réaliser des simulations relatives à ces paramètres (**document 2**). Trois séries de variantes ont ainsi été réalisées, par rapport au scénario intermédiaire des projections du COR (scénario B) : augmentation de la durée d'assurance requise pour une retraite à taux plein, augmentation des âges légaux, c'est-à-dire de l'âge d'ouverture des droits à la retraite actuellement égal à 60 ans et de l'âge du taux plein actuellement égal à 65 ans, et augmentation combinée de la durée et des âges légaux (**annexe 1 du document 2**). Certaines variantes ont également été simulées par la CNAV sur les scénarios A et C, afin de vérifier la sensibilité des résultats au choix du scénario B, dans la mesure où le Conseil a souligné dans son huitième rapport qu'aucun des trois scénarios n'était privilégié.

Ces simulations, comme indiqué plus haut, ne constituent pas des propositions de réforme, que ce soit sur la nature, le calendrier ou l'ampleur des évolutions des paramètres. Il a en effet paru légitime de chiffrer certaines hypothèses à la demande de certains membres, sans que ces hypothèses aient pour autant recueilli le consensus de l'ensemble du Conseil.

La portée et les limites de ces simulations doivent être signalées. Compte tenu des délais et des outils disponibles, seules la CNAV, la fonction publique d'Etat et l'ARRCO – qui représentent 70 % de l'ensemble des prestations – ont simulé les différentes variantes. Ces estimations, par nature, n'échappent pas à des éléments d'incertitude, d'autant plus importants que l'horizon est éloigné. Les chiffrages obtenus doivent donc être considérés avec prudence, en ayant à l'esprit leurs limites, liées, d'une part, aux hypothèses concernant en particulier les comportements sur le marché du travail, avec la possibilité d'effets bénéfiques sur l'emploi du fait notamment de l'allongement de l'horizon de fin de carrière, et, d'autre part, à la non prise en compte des effets induits par ces hypothèses sur les finances publiques en dehors du système de retraite. Ces limites sont particulièrement sensibles dans le cas des simulations reposant sur les hypothèses de hausse importante des bornes d'âge.

Ces simulations font apparaître un certain nombre d'enseignements concernant, d'une part, des effets propres à chaque variante, d'autre part, des spécificités de certains régimes.

- La poursuite au-delà de 2020 de **l'augmentation progressive de la durée d'assurance requise pour une retraite à taux plein de 41,5 ans en 2020 à 43,5 ans en 2050 (variante 1)** aurait par construction des effets seulement après 2020 et croissant au fil du temps. D'après les simulations relatives au régime général (CNAV), en 2050, l'âge moyen de départ à la retraite augmenterait d'environ un trimestre face à une augmentation de la durée de deux ans. La pension moyenne serait réduite et le solde de la CNAV en 2050 serait amélioré de 9 Mds€ soit environ 15 % du besoin de financement estimé alors à 64 Mds€. Ces effets s'ajouteraient à ceux de la hausse de la durée requise de 40 ans en 2008 à 41,5 ans en 2020, qui avaient été estimés à environ 10 Mds€ en 2050 lors des travaux du COR de 2008.
- **L'augmentation progressive, à raison d'un trimestre par an, de l'âge d'ouverture des droits de 60 à 63 ans et de l'âge du taux plein de 65 à 68 ans (variante 2)**, générerait des gains financiers plus rapides. Pour le régime général (CNAV), le solde s'améliorerait ainsi de 17 Mds€ en 2030 (soit près de 50 % du besoin de financement estimé alors à 35 Mds€). A plus long terme, la hausse des âges légaux conduirait dans les simulations à une légère hausse de la pension moyenne, dans la mesure où des assurés contraints de reporter leur départ pourraient de ce fait acquérir davantage de trimestres. Ceci contribuerait à réduire les gains à long terme : le solde de la CNAV serait amélioré de 18 Mds€ en 2050 (27% du besoin de financement). Lors des travaux du COR de 2008, les effets d'une hausse de l'âge d'ouverture des droits à 61 ou 62 ans avaient été estimés respectivement à 2,2 Mds€ et 5,7 Mds€ en 2050.
- **La combinaison d'une hausse de la durée à 43,5 ans en 2050 et d'une augmentation, à raison d'un trimestre par an, de l'âge d'ouverture des droits de 60 à 63 ans et de l'âge du taux plein de 65 à 68 ans (variante 3)**, conduirait à un cumul des effets précédents. Pour le régime général (CNAV), le solde serait ainsi amélioré de 17 Mds€ en 2030 (50% du besoin de financement) et de 23 Mds€ en 2050 (36% du besoin de financement).
- **Des tests de sensibilité**, consistant notamment à faire évoluer la durée au-delà de 43,5 ans, à augmenter les âges légaux de plus de trois ans ou encore à dissocier les évolutions de l'âge d'ouverture des droits et de l'âge du taux plein, ont également été réalisés. Tout en conduisant à des résultats quantitatifs plus importants en termes de réduction des besoins de financement, ils confirment les résultats qualitatifs précédents (**annexe 3 du document 2**).
- Les résultats moyens présentés recouvrent des **effets différents selon les catégories d'assurés**. Un relèvement de l'âge d'ouverture des droits à la retraite aurait ainsi surtout des effets pour les assurés qui, sans la mesure, seraient partis à 60 ans, donc des assurés ayant des durées d'assurance relativement longues. Un relèvement de l'âge du taux plein concernerait principalement les assurés qui, sans la mesure, seraient partis à 65 ans pour bénéficier du taux plein, donc des assurés ayant des durées d'assurance relativement courtes. Enfin, un allongement de la durée d'assurance aurait un impact sur tous les assurés mais de nature différente selon les possibilités pour chacun de prolonger ou reprendre une activité.
- **Pour la fonction publique d'Etat**, l'impact des différentes variantes serait plus faible dans la mesure où l'évolution des effectifs de la fonction publique est supposée être identique dans toutes les simulations. Les mesures simulées n'ont donc pas d'impact sur la masse des cotisations, à la différence de la CNAV, où les reports de départ à la retraite se traduisent dans certains cas par un maintien en emploi et donc un surcroît de cotisations.
- **Pour l'ARRCO**, qui est un régime en points, la hausse de la durée requise pour une retraite à taux plein aurait des effets différents sur les pensions, dans la mesure où les assurés décalant leur départ accumuleraient ainsi davantage de points. Dans certaines variantes, l'ARRCO retrouverait en outre des excédents.