

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 14 décembre 2016 à 9h30
« Les effets des réformes des retraites »

Document n° 1
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Les effets des réformes des retraites

Dans un contexte de vieillissement de la population et de dégradation du contexte économique, quatre lois portant réforme des retraites ont été votées en France depuis 1993 auxquelles se sont ajoutées un certain nombre de mesures notamment lors des lois de financement de la sécurité sociale. Dans le même temps, plus de dix accords ont été signés par les partenaires sociaux pour les régimes complémentaires AGIRC, ARRCO et IRCANTEC. Ces lois et accords ont notamment modifié les paramètres de calcul de la pension et les conditions d'ouverture des droits. Pour répondre notamment à l'objectif de pérennité financière du système de retraite, chacun des trois leviers de l'équilibre d'un système fonctionnant en répartition a été mobilisé plus ou moins directement : report de l'âge effectif de la retraite, diminution relative des pensions et hausse des taux de cotisation.

Au-delà de l'équilibre financier, le système de retraite par répartition poursuit un certain nombre d'autres objectifs tel que le maintien d'un niveau de vie satisfaisant des retraités, l'équité intergénérationnelle et la solidarité intragénérationnelle, dont la réduction des écarts de pension entre les femmes et les hommes.

Les réformes et accords ont ainsi des impacts (directs ou indirects) au regard de ces autres objectifs impartis au système de retraite. En effet, l'amélioration du solde financier permise par ces réformes est associée à une modération des pensions, des hausses de cotisation et un report de l'âge de la retraite qui ont diversement affecté les générations et catégories d'assurés.

Le présent dossier analyse les effets de ces réformes, tant du point de vue individuel, et en particulier de celui de l'équité intra comme intergénérationnelle, que du point de vue financier. Il s'appuie principalement sur deux publications récentes ou à paraître : une publication de la CNAV, Retraite et Société n° 74 « Les réformes des retraites et leurs effets : enjeux et évaluations » et le dossier n° 9 de la DREES dont les principaux résultats sont synthétisés dans le **document n° 3**. Il fait suite à la séance d'octobre 2016 qui s'attachait à mesurer l'effet macroéconomique des réformes, notamment sur le taux d'emploi des plus de 55 ans, et à la séance de novembre 2016 qui étudiait, entre autres, la capacité des seniors à rester en emploi selon leur état de santé.

Après une présentation des réformes et accords intervenus depuis 1993 et une description des objectifs visés par le législateur, la première partie du dossier s'attache à examiner leurs effets, d'une part, sur le montant des pensions et l'âge de départ à la retraite, d'autre part, sur l'équité au sein et entre les générations¹. Les effets financiers font l'objet de la deuxième partie du dossier.

¹ Pour étudier l'équité au sein d'une génération et entre les générations, les indicateurs retenus dans ce dossier sont des indicateurs essentiellement financiers. Ils ne permettent pas d'estimer le bien-être que les assurés peuvent tirer de leur période de la retraite ou encore la durée de retraite en bonne santé (qui est un des objectifs définis par la loi).

1. Présentation des réformes et accords

1.1. La mobilisation des trois leviers

Depuis 1993, les trois leviers traditionnels d'un système de retraite en répartition ont été mobilisés (**document n° 2**) : l'âge de départ à la retraite, le niveau des ressources et le niveau relatif des pensions.

a) L'âge de départ à la retraite

Les contraintes financières du système de retraite, en partie liées aux gains d'espérance de vie aux âges élevés qui, toutes choses égales par ailleurs, allongent la durée de la retraite, ont conduit le législateur à prendre des mesures visant à relever l'âge effectif de départ à la retraite : allongement de la durée d'assurance pour partir au taux plein (1993, 2003, 2008, 2010, 2014), recul des âges légaux de la retraite (2010) ou encore mesures incitatives telles que la surcote (2003, 2009).

b) Le niveau des ressources

Pour en particulier répondre de façon rapide aux besoins de financement des régimes, des hausses de taux de cotisation, dans les régimes complémentaires (milieu des années 90, 2006, 2013, 2015) et plus récemment dans les régimes de base (2003, 2012, 2014), ont également été mises en œuvre. Des élargissements d'assiette ont également été actés (mise en place du forfait social en 2009 par exemple). Enfin, les financements des régimes de base et du FSV se sont diversifiés, avec l'apport de plus en plus important de ressources fiscales.

c) Le niveau relatif des pensions

Enfin, dans un contexte où le niveau de vie des retraités est très proche de celui des actifs, plusieurs mesures visant à ralentir la progression des pensions ont été mises en place. D'une part, le calcul de la pension à la liquidation a été rendu moins favorable : passage des 10 aux 25 meilleures années (1993), indexation des salaires portés au compte sur les prix, dans les faits depuis 1987, ou encore baisse des rendements dans les régimes complémentaires (1996, 2003, 2015). D'autre part, la progression des pensions est également ralentie sur la durée de retraite avec l'indexation sur les prix, voire ponctuellement inférieure aux prix dans les régimes complémentaires. L'allongement de la durée d'assurance pour partir au taux plein conduit également à peser sur le niveau relatif des pensions dès lors que les assurés ne repoussent pas leur âge de départ à la retraite.

À noter que le niveau de vie des retraités peut également être influencé par des mesures fiscales, hors du champ de la retraite (par exemple les mesures portant sur la CSG).

1.2. Des effets complexes au regard des objectifs du système de retraite

Ces différentes mesures peuvent avoir des effets divers sur la situation financière du système de retraite, selon l'horizon retenu. Ainsi, le recul de l'âge effectif de départ à la retraite engendre une augmentation des droits acquis pour les personnes encore sur le marché du travail (meilleur salaire de référence, amélioration du taux de liquidation et de proratisation, accumulation de points). De même, la hausse des taux de cotisation dans les régimes en points contribue à augmenter les droits à la liquidation dans les régimes en points.

Ces mesures ont également des effets différenciés selon les catégories d'assurés, et ainsi sur la l'équité intra et intergénérationnelle. La recherche de l'équité peut alors passer par des mesures ciblées, portant sur certaines catégories d'assurés : départs anticipés pour carrière longue, validation de trimestres sur la base de 150 heures payées au SMIC (et non plus 200 heures), mesures spécifiques visant à une meilleure prise en charge de certaines période hors de l'emploi (congés maternité, apprentissage par exemple), etc.

Enfin, certaines mesures décidées en dehors du champ des retraites peuvent également avoir des effets indirects sur l'équité entre les assurés, comme par exemple les allègements de charges sociales : dès lors qu'il est admis qu'ils sont supportés *in fine* par les salariés, les allègements portant sur les bas salaires, lesquels sont plus souvent perçus par les jeunes, induisent de moindres contributions pour ces derniers que pour les plus âgés.

2. Les effets des réformes sur l'âge de départ à la retraite et les montants de pensions

Ce dossier se concentre principalement sur les effets des réformes et accords intervenus depuis 2010, sans toujours revenir sur les travaux portant sur des réformes antérieures et déjà présentés dans les dossiers mensuels du COR.

2.1 Les effets intra générationnels des changements intervenus depuis 2010

Afin d'étudier les impacts des changements législatifs et réglementaires intervenus depuis 2010, les auteurs des **documents n° 4 et n° 5** utilisent le modèle de microsimulation TRAJECTOIRE de la DREES². Cette approche permet de simuler une réforme sur un échantillon d'individus et d'en étudier les effets en prenant en compte la diversité des situations individuelles et en reconstituant l'ensemble des règles de calcul du système de retraite. La microsimulation dynamique permet également de projeter ces règles dans le futur et ainsi d'avoir un effet estimé *ex ante* des réformes qui produisent souvent leurs effets à long terme. Afin d'évaluer les effets des changements intervenus depuis 2010, les auteurs reconstituent une situation contrefactuelle en recalculant les droits accumulés tout au long de leur carrière par les assurés concernés et les pensions associées selon les différentes réglementations en vigueur depuis cette date. Cette méthode leur permet d'évaluer séparément les impacts de chacune des mesures.

La pension cumulée sur le cycle de vie³, mise en avant dans le **document n° 4**, permet d'apprécier les différents effets produits par les réformes et accords depuis 2010 à la fois sur le montant de la pension et sur la durée de retraite. Pour la génération 1980, la pension cumulée serait moins élevée de 4,5 % en moyenne du fait des réformes et accords intervenus entre 2010 et 2015, l'effet étant plus important pour les régimes complémentaires. Cette évolution serait principalement le résultat de deux effets contraires : d'une part, la retraite serait perçue moins longtemps, principalement du fait du relèvement des âges légaux suite à la réforme de 2010 (baisse de près de 2 ans pour les assurés nés en 1980) ; d'autre part, la pension moyenne relative augmenterait modérément (2,1% pour les assurés nés en 1980) : la hausse de pension induite par le report de l'âge serait en partie compensée par l'allongement de la durée d'assurance prévu par la réforme de 2014 qui pèserait négativement sur la pension par le biais du coefficient de proratisation.

² Les hypothèses macroéconomiques retenues pour ces simulations sont celles du scénario B du COR de décembre 2014.

³ Somme actualisée des pensions perçues tout au long de la retraite.

Les effets diffèreraient selon les générations : pour la génération 1960, la réforme de 2010 (principalement le recul des âges légaux) aurait un impact plus important que celle de 2014 en termes de baisse de pension cumulée sur le cycle de vie (respectivement -2,5 % et -0,5 %) ; ce serait l'inverse pour la génération 1980 (respectivement -0,5 % et -3 %).

Le **document n° 4** prolonge l'analyse en distinguant les évolutions selon le sexe et le gradient social (quartile de salaire à 54 ans, présence sur le marché du travail), ce qui permet de mieux appréhender l'atteinte des objectifs de solidarité et d'équité entre les femmes et les hommes.

Au regard de l'indicateur de pension cumulée, les changements intervenus depuis 2010 ont tendu à réduire les écarts entre les femmes et les hommes. Si les différentes dispositions les ont diversement affectés⁴, la perte de pension cumulée serait en effet plus importante pour les hommes que pour les femmes de la génération 1980 (-6 % contre -3 %).

Ces dispositions auraient en revanche un effet anti-redistributif (au sens de la redistribution verticale des hauts vers les bas revenus). La baisse de pension cumulée serait plus importante pour les assurés hors de l'emploi à 50 ans (-10 %) et pour les assurés à faibles salaires (-7 %) que pour les assurés ayant les salaires les plus élevés (-3,4 %). Les deux premières catégories d'assurés seraient davantage contraintes par le report de l'âge d'annulation de la décote du fait de carrières moins complètes et cette prolongation d'activité ne s'accompagnerait pas toujours d'une participation au marché du travail permettant d'accumuler plus de droits.

2.2 Les effets des réformes sur l'équité entre les générations

À l'instar de ce que fait le COR dans ses rapports annuels, le **document n° 5** retient quatre indicateurs complémentaires qui renvoient aux quatre dimensions de l'objectif d'équité entre les générations : la durée de la retraite, la durée de la carrière, le montant des pensions de retraite (exprimé par le taux de remplacement moyen sur le cycle de vie) et le taux de cotisation moyen sur la durée d'activité.

La durée de retraite et la durée de carrière sont généralement étudiées relativement à la durée de vie en référence au principe d'équité introduite par la réforme de 2003 qui visait à stabiliser le rapport constaté alors entre durée d'activité et durée de retraite (soit, concrètement, un partage des gains d'espérance de vie entre deux tiers pour la durée d'activité et un tiers pour la durée de retraite). À l'aune de ces indicateurs, les règles actuellement en vigueur semblent satisfaire l'objectif d'équité entre les générations.

Malgré l'allongement de la durée de vie entre la génération née en 1950 et celle née en 1990, la durée de retraite serait globalement stable entre ces deux générations, aux environs de 29,5 % de la durée de vie totale, sous l'effet de l'allongement de la durée d'assurance pour partir au taux plein et les décalages des âges légaux. Sans les réformes intervenues depuis 2010, ce ratio aurait crû de 2 points entre les générations 1950 et 1990.

La durée relative de carrière diminuerait au fil des générations : elle passerait de 41,5 % pour la génération 1950 à 39,8 % pour la génération 1990 (en hausse de 2 points du fait des

⁴ Les hommes sont davantage affectés par le recul de l'âge d'annulation de la décote de 65 à 67 ans et l'augmentation de la durée d'assurance. Sous l'effet de leur participation accrue au marché du travail et des majorations pour enfants, les femmes présentent des carrières de plus en plus complètes et seront davantage concernées par le recul de l'âge d'ouverture des droits.

réformes). Cette diminution serait le reflet non seulement de l'augmentation de la durée de vie mais aussi des entrées plus tardives sur le marché du travail.

Le taux de remplacement brut moyen sur le cycle de vie⁵ diminuerait au fil des générations, passant de 55 % pour la génération née en 1950 à 45 % pour celle née en 1990. Cette évolution dépend largement du scénario économique retenu⁶. L'essentiel de cette baisse proviendrait des effets liés à l'indexation des droits portés au compte sur les prix, effective depuis 1987 et dont les effets sont bien connus⁷. L'impact des changements intervenus depuis 2010 seraient négatif mais d'ampleur modeste : la baisse de taux de remplacement brut moyen sur le cycle de vie ne serait d'environ 1 point pour les générations nées dans les années 50 pour devenir nulle pour les générations nées après 1975. Les effets des mesures seraient contrastés : l'allongement des carrières lié au recul de l'âge effectif de départ à la retraite et les hausses de taux de cotisation dans les régimes complémentaires joueraient plutôt en faveur d'une progression des pensions tandis que les mesures intervenues depuis (écrêtement du minimum contributif en 2012, décalage de la date de revalorisation des pensions en 2014, baisse des rendements et sous-indexation de la valeur du point dans les complémentaires) joueraient en sens inverse.

Enfin, le taux de cotisation moyen⁸ passerait de 23 % pour la génération 1950 à 27,8 % pour la génération 1990. Cette évolution proviendrait pour l'essentiel des hausses de taux de cotisation mises en place avant 2010⁹. Les nouvelles augmentations décidées dans les régimes de base et dans les régimes complémentaires ne concernent quasiment pas la génération 1950 ; leurs effets augmenteraient ensuite au fil des générations pour atteindre 1,6 point pour la génération 1990.

L'étude séparée des différents indicateurs d'équité ne permet pas de conclure à un avantage ou désavantage du point de vue de la retraite perçue entre assurés d'une même génération ou de générations différentes. Par exemple, une pension plus faible pour une génération, perçue comme un désavantage au regard de la retraite peut être le résultat d'une durée de carrière moins élevée pour cette génération, donc de moindres contributions interprétées ici comme un avantage. À l'inverse, une pension plus élevée pour une génération peut être le reflet de cotisations plus importantes au cours de la carrière.

Le taux de récupération, étudié dans les **documents n° 6 et n° 7**, permet de prendre en compte l'ensemble de ces dimensions, avec les limites de tout indicateur synthétique¹⁰. Il consiste à rapporter le flux actualisé des prestations à celui des contributions sur l'ensemble du cycle de vie des individus¹¹. Il peut être décomposé en deux indicateurs complémentaires :

⁵ Moyenne des pensions relatives au SMPT, perçues sur l'ensemble de la durée de retraite rapportée à la moyenne des salaires relatifs au SMPT perçus sur l'ensemble de la carrière.

⁶ Pour rappel dans cette étude il s'agit du scénario B du COR de décembre 2014 où les gains de productivité augmentent de 1,5 % par an. Le taux de remplacement serait plus élevé avec un scénario de moindre croissance de la productivité et inversement.

⁷ Voir le dossier de la séance de 11 février 2015.

⁸ Somme actualisée sur le SMPT des cotisations (salariales et employeurs) rapportée à la somme actualisée des salaires et revenus d'activité.

⁹ Des déplaçonnements d'assiette ont également eu lieu dans les régimes de base.

¹⁰ Ce type d'indicateurs ignore par nature les différentes dimensions de l'équité : par exemple, le taux de récupération du système de retraite peut être identique pour une durée de retraite longue avec un montant de pension faible et pour une durée de retraite courte avec un montant de pension élevé.

¹¹ Cet indicateur nécessite de définir un taux d'actualisation en amont afin de comparer des générations qui connaissent des environnements économiques différents entre elles. Le rendement implicite de la répartition correspond à long terme à la croissance de la masse salariale. Le choix du taux de croissance du salaire moyen

le taux de prestation, rapport entre la somme actualisée des pensions à celle des revenus, qui permet d'analyser la redistribution opérée par le système de retraite, et le taux de prélèvement, qui rapporte la somme actualisée des contributions à celle des revenus, qui est une mesure de l'effort contributif réalisé pour la retraite.

Les simulations effectuées dans le **document n° 6** ont été réalisées à partir du modèle de microsimulation DESTINIE de l'INSEE pour les salariés du secteur privé. Elles cherchent à évaluer l'impact sur le taux de récupération des mesures intervenues entre 1993 et 2014 (le dernier accord AGIRC-ARRCO de 2015 n'est donc pas pris en compte dans l'étude).

Le taux de récupération diminuerait entre les générations 1950 et 1990. Compte tenu de l'indexation sur les prix en vigueur pour les salaires portés au compte et pensions, cette baisse serait d'autant plus importante avec des hypothèses de croissance forte.

Les changements successifs ont diminué le taux de prestation pour les générations 1950 à 1985. L'essentiel de cette diminution serait dû à la réforme de 1993 qui a des effets à la fois sur le montant des pensions (calcul sur les 25 meilleures années) et sur la durée de perception de celle-ci dès la génération 1950 ; pour cette génération, le taux de prestation serait plus faible de cinq points par rapport à une situation avant réforme. Les réformes suivantes, qui ont contribué à décaler l'âge de la retraite et ainsi sa durée, ont des effets qui montent plus progressivement en charge jusqu'à la génération 1973 et diminueraient de dix points les taux de prestation pour les générations 1970 à 1985.

S'agissant du taux de prélèvement, il serait relativement stable entre les générations 1950 et 1990¹² : le niveau des prélèvements a crû sous l'effet des hausses de cotisation et de la diversification du financement mais la mise en place et l'essor des allègements sur les bas salaires à partir des années 1990 aurait permis de contenir cette hausse.

2.3 Les effets des accords intervenus dans les régimes complémentaires

Le **document n° 7** s'intéresse aux effets sur les pensions complémentaires à la liquidation et sur le taux de récupération des accords AGIRC-ARRCO signés depuis 1993 par les partenaires sociaux afin de maintenir l'équilibre de ces régimes.

Dans ces régimes, les droits acquis et les pensions liquidées dépendent principalement de trois paramètres : le taux de cotisation qui détermine l'assiette d'acquisition des droits, la valeur d'achat du point et sa valeur de liquidation (ou valeur du point). Les accords ont organisé une baisse de leur rendement instantané (rapport entre la valeur du point et son prix d'achat) en partie compensée par l'augmentation des taux de cotisation.

Dans un premier temps, sont examinés les effets de l'évolution des paramètres à partir de cas types théoriques pour les générations 1952, 1972 et 1992 (cadre ou non-cadre toujours au salaire relatif moyen par âge de sa catégorie). L'intérêt de cette méthode est de pouvoir illustrer les impacts des changements législatifs et réglementaires en dehors de tout autre effet, notamment de déformation des carrières au fil des générations, et de les étudier isolément les uns des autres.

par tête en termes réels (égal à l'évolution de l'assiette moyenne) permet ainsi de comparer deux individus ayant connu toute leur carrière au salaire moyen mais sur des périodes différentes.

¹² En l'absence de nouvelles hausses de cotisation à l'avenir.

Elle montre également la sensibilité à la définition de la situation contrefactuelle avant accords. En particulier, le choix de l'évolution théorique du rendement en l'absence d'accords est déterminant.

Dans un second temps, est conduite une évaluation *ex post* des effets des accords menée à partir des pensions liquidées à l'ARRCO et à l'AGIRC en 2013. Cette évaluation permet notamment de savoir quelle proportion d'assurés a une pension complémentaire plus élevée (les « gagnants ») ou plus faible (les « perdants ») suite aux accords. En prenant en compte l'ensemble des changements réglementaires intervenus depuis 20 ans, près d'un tiers des nouveaux retraités de 2013 a une pension complémentaire de 12 % en moyenne plus élevée à la suite de ces nouvelles règles ; pour les deux tiers restants, leur retraite complémentaire est inférieure de 7 % en moyenne.

Globalement, les assurés à l'AGIRC sont plus souvent perdants. Par ailleurs, c'est aussi à l'AGIRC que l'on constate la plus forte dispersion des effets, à la fois à la hausse et à la baisse. En particulier les baisses de rendement et les hausses de taux de cotisation ont été plus importantes dans le régime des cadres.

Les taux de récupération sont plus faibles après accords, que les assurés aient des montants de pension complémentaire plus faibles ou plus élevés suite à ces accords. En particulier, la décomposition entre taux de prestation et taux de prélèvement permet de montrer que la hausse du taux de prestation pour les assurés gagnants en termes de pension a été obtenue en contrepartie d'une augmentation, encore plus forte, de l'effort contributif.

2.4 L'étude d'une mesure spécifique et de son adéquation à l'objectif : la surcote

Contrairement aux documents précédents qui évaluaient les effets des changements législatifs et réglementaires par rapport à une situation de référence avant réforme, le **document n° 8** adopte une démarche empirique différente afin d'évaluer les effets de la surcote sur le montant de la pension à la liquidation. Dans cet article, l'auteur simule un report d'une année du départ à la retraite, associé à un prolongement de la carrière professionnelle pour les assurés encore en emploi. L'intérêt de la démarche consiste à repartir de la situation après réforme pour montrer que l'effet d'une mesure (la surcote) n'est pas indépendant des autres règles de calcul de la pension.

Sur l'ensemble des assurés nés entre 1955 et 1964, un report d'une année de l'âge de liquidation au-delà du taux plein augmenterait le montant de pension totale à la liquidation de 4,3 % en moyenne.

Pour les assurés en emploi, le gain de pension en cas de report du départ à la retraite d'un an au-delà du taux plein serait de +5,2 %, une valeur proche de celle de la surcote dans les régimes de base et intégrés (5 %). Cette moyenne cache des disparités importantes : seuls près de 40 % des assurés auraient un gain égal à 5 % environ, tandis que le gain serait supérieur pour plus d'un quart d'entre eux (notamment des polyaffiliés) et inférieur dans plus d'un tiers des cas – notamment des assurés ayant des salaires relativement élevés et pour lesquels les régimes complémentaires représentent une partie substantielle de la pension.

Pour les assurés hors de l'emploi, le gain ne serait en moyenne que de 2,8 %.

Ces variations de pension sont dues aux effets combinés du barème de la surcote et du taux de

proratisation. Afin de neutraliser les effets liés à l'allongement de la durée de carrière en cas de prolongation d'activité et d'évaluer ainsi si la surcote répond bien à son objectif, à savoir une meilleure valorisation des années de carrière en cas de prolongation du durée d'activité, l'auteur calcule le taux d'annuité à la liquidation qui mesure le rapport entre la pension à la liquidation et l'ensemble des salaires de carrière actualisés¹³. Pour les générations nées entre 1955 et 1964, le report d'un an de l'âge de liquidation au-delà du taux plein conduirait à augmenter de +1,1 % en moyenne le taux d'annuité pour les assurés encore en emploi : la prolongation de carrière conduirait bien à une valorisation plus élevée de chaque année d'activité pour le calcul de la pension à la liquidation, *via* l'application de la surcote, sans nuire à l'équilibre financier du système de retraite. Il faut toutefois noter que le taux d'annuité ne prend pas en compte la diminution de la durée de retraite consentie.

3. Les effets financiers des réformes

Le redressement de la situation financière des régimes de retraite a été l'un des principaux objectifs recherchés, voire le principal, dans les réformes des régimes de base et accords dans les régimes complémentaires conduits depuis 25 ans. À noter que les évaluations des effets financiers de ces mesures concernent le seul système de retraite et non l'ensemble des comptes sociaux ; elles ne prennent pas en compte les éventuels effets reports des différentes mesures sur les autres comptes sociaux par exemple, qui viennent alors en déduction des économies réalisées sur les retraites¹⁴.

3.1 Les effets financiers des réformes et accords depuis 25 ans

Le **document n° 9** complète une étude réalisée en 2013¹⁵ à partir des différents rapports et séances du COR consacrés à la situation financière du système de retraite (2001, 2006, 2007, 2010, 2012, 2014 et 2016). Il montre que les perspectives financières, appréciées à partir du ratio « dépenses de retraites / PIB », se sont nettement redressées depuis 15 ans. Le premier rapport du COR (2001) prévoyait une augmentation de 6,5 points des dépenses de retraite en 40 ans, passant de 12 % du PIB en 2000 à 18,5 % à l'horizon 2040 avant réforme de 1993. Selon le dernier rapport annuel du COR (juin 2016), les dépenses de retraite s'établiraient à cet horizon entre 12,3 % et 14,3 % du PIB selon le scénario économique retenu, et entre 11,3 % et 14,6 % du PIB à l'horizon 2060.

Cette amélioration provient en partie des réformes et accords intervenus depuis 1993, sans qu'il soit possible d'en isoler les effets propres puisque les perspectives démographiques et économiques ont évolué entre le premier rapport et le dernier rapport annuel du COR. L'amélioration financière par rapport aux perspectives dressées en 2001 est toutefois très dépendante des hypothèses de croissance, du fait de l'indexation sur les prix des droits en cours de carrière et des pensions une fois liquidées.

À cet égard, le **document n° 10** mesure l'effet des différentes réformes menées depuis 1993 sur les dépenses de retraite, en distinguant les dispositions relatives aux règles d'indexation des autres modifications. Le passage d'une indexation sur les salaires à une indexation sur les prix (entamé en 1987 puis entériné par la suite) a en effet permis de modérer (et, en projection, de diminuer) la croissance du rapport entre la pension moyenne des retraités et le

¹³ Là aussi le taux d'actualisation retenu est le SMPT.

¹⁴ Voir le dossier de la séance du 19 octobre.

¹⁵ Didier Blanchet, « Retraites : vers l'équilibre en longue période ? », *Les notes de l'IPP n° 3*, février 2013

revenu d'activité moyen des personnes en emploi – et, par ce biais, d'améliorer la situation financière du système de retraite. Cette mesure produit des effets massifs sur la masse des pensions mais très dépendants du sentier de croissance : elle conduirait à modérer d'ici 2060 la masse des pensions de 6 points de PIB dans une hypothèse de gains annuels de productivité de 2 %, mais son impact se réduirait à 3,5 points de PIB en cas de gains annuels de productivité de 1 %. Les autres mesures – d'âge et de durée – permettraient d'ici 2060 de contenir la masse des pensions d'environ 2,5 points de PIB et ce, quel que soit le scénario économique retenu.

3.2 Un zoom sur les dernières années marquées par une accélération du rythme des réformes et accords

Le **document n° 11** évalue les impacts propres de chacune des réformes et mesures intervenues au régime général depuis 2010 à l'aide du modèle de microsimulation PRISME de la CNAV.

La réforme de 2010 générerait une économie annuelle de 6 % des masses de pensions versées¹⁶ telles qu'elles sont estimées avant réforme entre 2019 et 2024, avant de voir son effet relatif diminuer progressivement et atteindre 3,5 % en 2050. La réforme de 2014 aurait un effet plus progressif avec une baisse de la masse des pensions de l'ordre de 3 % en 2050.

La sensibilité des résultats aux hypothèses macroéconomiques et aux comportements de départ à la retraite est ensuite examinée.

L'impact des réformes sur la masse des pensions serait similaire, quel que soit le scénario macroéconomique retenu : un écart maximal de 0,03 point de pourcentage est constaté sur la période étudiée. Le changement d'hypothèse économique aurait un peu plus d'effet sur les variations de pensions moyennes que sur les flux de départs en retraite.

Concernant les comportements de poursuite d'activité et de départ à la retraite, deux hypothèses sont étudiées. Ces hypothèses se différencient par une modification des comportements de départs à la retraite légèrement différente suite à la réforme¹⁷. Les écarts liés à ces différences de méthodologie seraient de 0,6 point sur la masse des pensions versées en 2040 et se réduirait à 0,15 point en 2055 pour la réforme de 2010. Enfin, si l'on suppose que le recul des âges légaux de la retraite augmente l'emploi des seniors *via* un « effet horizon » de l'ordre de deux ans¹⁸, la masse des pensions diminueraient moins fortement (l'écart est de 0,9 point en 2050) du fait de l'amélioration de la pension moyenne liée à cet effet.

Le **document n° 12** se propose d'évaluer les effets des mesures intervenues depuis 2008 sur les soldes financiers des régimes de retraite (hors régimes de la fonction publique et autres régimes spéciaux). L'ensemble de ces mesures, en diminuant la pension cumulée comme vu dans la première partie du dossier, conduirait à une baisse de l'ordre de 1 point de PIB en 2020 comme en 2040 de la masse des pensions versées et à une progression de l'ordre de 0,6 point de PIB des cotisations perçues due au prolongement des carrières professionnelles et

¹⁶ Droits propres uniquement y compris majorations pour enfant et minimum contributif.

¹⁷ Dans les deux cas, les assurés continuent à rechercher un départ autour du taux plein.

¹⁸ Pour rappel, « l'effet horizon » désigne le fait qu'un recul de l'âge de la retraite inciterait les salariés à se maintenir plus longtemps en emploi et les employeurs à investir plus dans cette optique. Voir à ce sujet le document n° 6 de la séance de mai 2011.

à la hausse des taux de cotisation (régimes de base et complémentaires). Au final, le solde financier des régimes étudiés serait amélioré d'environ 1,5 point de PIB à l'horizon 2040.

À l'horizon 2020, l'amélioration du solde financier proviendrait essentiellement de la réforme de 2010 (0,7 point de PIB, dont 0,6 point de PIB lié au recul de 60 à 62 ans de l'âge d'ouverture des droits). À plus long terme, les effets de cette réforme sur le solde financier des régimes étudiés s'atténueraient, l'augmentation des pensions liée à une plus grande durée d'activité venant compenser la baisse du nombre de retraités : ils seraient de l'ordre de 0,5 point de PIB en 2040. À cet horizon, la réforme de 2014, et principalement l'allongement de la durée d'assurance, permettrait également d'améliorer le solde financier des régimes étudiés de l'ordre de 0,5 point de PIB.

Les mesures décidées dans les régimes complémentaires (baisse des rendements à l'IRCANTEC et à l'AGIRC-ARRCO depuis 2015, augmentation des taux de cotisation dans ces trois régimes) –principalement celles du dernier accord AGIRC-ARRCO du 30 octobre 2015¹⁹ – et les autres mesures, dont le décret du 2 juillet 2012 du fait de l'augmentation des taux de cotisation qu'il prévoyait, permettraient également d'améliorer le solde financier des régimes de retraite, d'un peu plus de 0,5 point de PIB en 2040. Une part de l'impact financier de l'accord du 30 octobre 2015 dépendra de l'inflation. En effet, la mesure de sous-indexation de la valeur de service des points (également prévue par l'accord de 2013) produira moins d'économies en cas d'inflation inférieure à 1 point, du fait de l'instauration d'un plancher nominal.

3.3 Les autres effets financiers

En maintenant les seniors en activité, les réformes des retraites induisent également un changement de structure démographique de la population en emploi. Cette déformation est encore plus prononcée dans le cas de la fonction publique où, depuis 2010, se sont conjugués à la fois une réforme des retraites relevant les âges légaux et des recrutements moins nombreux.

Plus précisément, l'objectif de ne pas remplacer tous les départs à la retraite dans la fonction publique d'État a conduit à ralentir le nombre des recrutements de fonctionnaires et, dans le même temps, le relèvement des âges légaux de la retraite a maintenu en activité davantage de seniors. À effectif constant, cela induit une substitution entre fonctionnaires jeunes et seniors. Ces derniers ayant une rémunération plus élevée que les premiers, la conjugaison de ces deux politiques n'est pas sans conséquence sur la masse salariale dans la fonction publique.

Le **document n° 13** se propose de mesurer l'évolution entre 2010 et 2014 de la pyramide des âges des fonctionnaires d'État civils et ses effets en termes de masse salariale. La rémunération d'un fonctionnaire étant plus élevée en fin qu'en début de carrière, le vieillissement de la population en emploi a, à lui seul, tendu à augmenter le salaire moyen d'environ 0,5 % par an. Il est à noter que cet effet renvoie à l'ensemble des modifications démographiques de la fonction publique, lesquelles sont seulement en partie dues aux réformes des retraites.

¹⁹ Dans cette étude, les coefficients de solidarité et majorants n'ont pas d'effet sur les âges de départ à la retraite.