

Age et durée d'assurance

L'analyse et la discussion des critères d'ouverture du droit à la retraite font partie d'une problématique générale du cycle de vie, puisque sont abordées les questions du moment du passage de l'activité à la retraite et de la validation de certaines périodes non travaillées. Une prochaine séance traitera de la retraite progressive et du cumul emploi retraite. Cette problématique générale sera aussi présente lorsque l'on abordera l'égalité de traitement entre les générations. Une réflexion d'ensemble sur le cycle de vie est souhaitable et les divers éléments abordés ici contribuent à la préparer.

Les critères d'ouverture du droit à la retraite à taux plein comprennent souvent l'âge, la durée d'activité ou d'assurance, mais aussi l'aptitude au travail ou le type d'activité exercée pendant une partie de la carrière ; ces critères pouvant être modulés selon le sexe. Certains dispositifs d'indemnisation du chômage ou de préretraite assurent un revenu dans un contexte de retrait définitif d'activité ; ces dispositifs utilisent comme critère l'âge, la durée d'activité, mais aussi des conditions supplémentaires telles que le constat d'un éloignement du marché du travail, ou la politique de l'emploi de l'entreprise. Ces divers critères sont souvent combinés entre eux (âge et durée notamment) et renvoient à des approches différentes de la retraite.

Des propositions d'évolution du système de retraites portent sur la prise en compte de la durée d'activité comme critère principal, voire unique, pour déterminer le moment de l'ouverture du droit à taux plein. Le système actuel est très complexe, surtout si l'on tient compte de tous les dispositifs de revenus de substitution lors d'un arrêt définitif d'activité (chômage, préretraite). Une première partie de la note rappelle le rôle de la condition de durée et des autres conditions servant à déterminer le moment du départ à la retraite dans les différents dispositifs de cessation d'activité. L'examen de ces dispositifs est complété par une étude de l'intervention effective de l'âge et de la durée dans les dispositifs de type actuariellement neutre. L'hypothèse d'une prise en compte de la durée d'activité comme critère principal, voire unique, pour déterminer le moment de l'ouverture du droit à taux plein est ensuite examinée notamment au regard de l'égalité de traitement entre individus, et de l'équilibre financier des régimes.

1) Les systèmes actuels

Dans tous les pays et dans le système français à une exception près¹, l'ouverture du droit à la retraite fait intervenir une condition d'âge. Les comparaisons entre régimes ont été examinées dans des groupes de travail précédents et ne seront pas développées ici.

La durée peut intervenir comme condition permettant soit de liquider la retraite sans abattements pour anticipation (cas du régime général et des régimes alignés), soit de bénéficier d'une préretraite.

Des conditions de santé, de situation par rapport au marché du travail, de situation familiale ou de pénibilité peuvent donner lieu à une retraite, une préretraite ou un revenu de remplacement pour des retraits définitifs d'activité avant l'âge normal de la retraite.

La durée intervient aussi très souvent sur le niveau de la retraite, c'est le cas des régimes par points ou de la capitalisation. Pour les régimes en annuités, la pension est souvent calculée au prorata d'une durée plafonnée. On examinera dans quelle mesure ce type d'intervention de la durée peut favoriser des départs anticipés.

a) Un âge de départ conditionné par la durée, cas du régime général, des régimes alignés et de certaines préretraites

On examine ici des conditions d'âge et de durée à la fois dans les régimes de retraite et dans les dispositifs de préretraite, du fait de leurs interférences.

a1.) Régime général et régime alignés

Au régime général et dans les régimes alignés, en dehors des cas d'invalidité et d'inaptitude (un cinquième des liquidations de 2000 au régime général), l'âge et la durée d'assurance tous régimes interviennent de façon combinée pour déterminer le moment du départ en retraite

La durée n'intervient pas avant 60 ans (pas de droit) ni après 65 ans.

A partir de 60 ans et avant 65 ans, la retraite peut être liquidée à taux plein si la durée d'assurance tous régimes est égale ou supérieure à un certain seuil (40 ans d'assurance pour les générations 1943 et suivantes). Cette condition de durée d'assurance tous régimes était remplie pour la moitié environ des liquidations de 2000, (soit 60 % des cas, hors invalidité et inaptitude). Cette condition de durée est souvent remplie bien avant l'âge de 60 ans (voir plus loin).

¹ Dans certains cas, la retraite peut être liquidée, sans condition d'âge, dans la fonction publique, sous la seule condition de 15 années de service (condition de stage générale pour toutes les retraites de la fonction publique) ; cela concerne les mères de 3 enfants ou plus, les mères d'un enfant invalide, les femmes avec un conjoint infirme. Mais on peut s'interroger sur la portée de ce dispositif du point de vue des mécanismes de retraite quand on constate que d'autres dispositifs très divers visent aussi l'intervention familiale pour s'occuper d'un proche malade ou infirme ou une famille nombreuse : allocation pour tierce personne, certains droits à congé, allocation parentale d'éducation.

Cependant les départs entre 60 et 65 ans sont possibles quand la clause de durée n'est pas remplie ; des abattements pour anticipation sont alors appliqués. Ces abattements sont importants, diminuant la pension de 10% par année manquante par rapport à la durée cible ou par année séparant la liquidation de 65 ans. Dans 8% des liquidations de 2000, la liquidation a eu lieu avant 65 ans à taux réduit, la condition de durée d'assurance n'étant pas remplie.

A 65 ans ou plus, il n'y a pas d'abattement, même si la durée est inférieure à 40 ans. Cela concerne un quart des liquidations de 2000 (30% des liquidations hors invalidité et inaptitude).

Répartition des attributions de droits directs en 2000 au régime général

		% par rapport à l'ensemble	% hors invalidité et inaptitude
Invalidité	27 262	6,1%	-
Inaptitude (et assimilée ²)	54 136	12,1%	-
Avant 65 ans taux plein	219 359	48,9%	59,7%
Avant 65 ans taux réduit	37 113	8,3%	10,1%
A 65 ans ou plus	110 823	24,7%	30,2%
Ensemble	448 693	100,0%	100,0%

La durée validée dans le régime intervient aussi dans le calcul du niveau de la pension, et ceux qui remplissent la condition de durée tous régimes sont souvent concernés par le plafond de durée utilisée pour le calcul du montant de la pension. En effet les trimestres d'assurance au régime général pris en compte pour ce calcul sont limités à 150 (37,5 ans). Il n'y a que les pluripensionnés qui peuvent remplir à la fois la condition de durée tous régimes avant 60 ans et bénéficier de la prise en compte de toutes leurs périodes d'assurance dans les différents régimes. On sait cependant que les modalités d'indexation des salaires portés au compte peuvent contrebalancer cet avantage des pluripensionnés.

De façon similaire, deux dispositifs de préretraites font intervenir la durée, l'ARPE (allocation de remplacement pour l'emploi) pour les salariés du secteur privé et le CFA (congé de fin d'activité) dans la fonction publique.

a2.) Examen de certaines préretraites

Le dispositif ARPE (Allocation de remplacement pour l'emploi) est un dispositif de préretraite créé en faveur des salariés ayant eu de longues durées de carrière. Il n'est pas reconduit pour les générations postérieures à la génération 1942. Il est néanmoins intéressant d'examiner les modalités retenues dans ce dispositif et leur évolution.

L'ARPE est ouverte à partir de 58 ans sous condition d'avoir 160 trimestres (40 ans). Elle pouvait antérieurement être ouverte plus tôt avec une durée d'assurance plus longue.

² Y compris anciens combattants etc....

Entrées en ARPE selon les conditions d'âge et de durée.

Avant le 2 janvier 1999	Entrées	%
160 trimestres (40 ans) d'assurance et 58 ans d'âge	113 060	78,2 %
172 trimestres (43 ans) sans condition d'âge	31 542	21,8%
Ensemble	144 602	100 %
Depuis le 2 janvier 1999	Entrées	%
160 trimestres (40 ans) d'assurance et 58 ans d'âge	46 122	49,9 %
168 trimestres (42 ans) d'assurance et 56 ans d'âge *)	23 195	25,1%
172 trimestres (43 ans) d'assurance et 55 ans d'âge	23 111	25,0%
Ensemble	92 428	100 %

*) conditions complétées par une condition d'âge de début d'activité exposée plus loin.

Source : statistiques UNEDIC à fin novembre 2001

Depuis le 2 janvier 2001, seules les personnes âgées de 58 ans et plus (générations 1941 et 1942) et justifiant de 160 trimestres peuvent bénéficier de l'ARPE.

La condition de 168 trimestres (42 ans) d'assurance et 56 ans d'âge applicable avant cette date, était complétée par une condition d'âge d'entrée en activité, l'entrée en activité devant avoir eu lieu avant le 15^{ème} anniversaire, pour partir à 56 ans, ou avant le 16^{ème} anniversaire pour partir à 57 ans.

Cette clause d'entrée en activité corrigeait les possibles doubles comptes dans le recensement des durées d'assurance. En effet, la durée utilisée est décomptée avec les règles du régime général et peut comprendre des majorations de durée d'assurance. Ainsi une femme ayant eu deux enfants, ayant commencé à travailler à 18 ans et ayant toujours travaillé au moins au niveau du SMIC à mi-temps, valide toute sa carrière de travail et bénéficie d'une majoration de sa durée d'assurance de 4 ans. Cela conduit à valider, dès 56 ans, 42 ans d'assurance pour une carrière totale de 38 ans ; la clause d'âge d'entrée en activité ne permet pas alors l'ouverture de droit à 56 ans (dans le cas cité l'ouverture de droit est possible à 58 ans).

- Le congé de fin d'activité dans la fonction publique (CFA), dépend aussi de l'âge et de la durée dans des conditions assez voisines de l'ARPE (voir fiche sur le CFA). Les différences portent notamment sur la prise en compte des enfants (bonification d'un an au lieu de deux) et les durées. L'existence du CFA, subordonnée à un vote annuel du Parlement, aboutit ainsi à permettre aux fonctionnaires de partir avec 40 ans de cotisations et sans condition d'âge. Des précisions figurent dans une fiche jointe.

Pour l'ARPE et pour le CFA, le revenu de remplacement est un pourcentage du revenu de fin de carrière, ne faisant pas intervenir la durée de carrière, alors qu'au régime général le calcul de la pension fait intervenir le revenu moyen (salaire des 10 meilleures années progressivement portées à 25) et tient compte de la durée de la carrière.

Ces deux dispositifs (ARPE et CFA) ont pour objectif de favoriser l'emploi des jeunes. Aussi pour l'ARPE la condition individuelle d'âge et de durée est complétée par une condition d'embauche compensatrice par l'entreprise. Depuis le début du dispositif, les ASSEDIC ont provisoirement comptabilisé 226 309 embauches compensatrices, ce qui est en léger décalage par rapport aux 232 012 décisions d'admission (statistiques UNEDIC à fin novembre 2001) ; ce décalage s'explique pour partie par les délais de procédure et reste faible. La condition est donc, pour l'essentiel, appliquée. Dans la Fonction publique, les départs en CFA donnent lieu à des recrutements en nombre proportionnel à celui des départs.

On peut cependant s'interroger sur la consistance de ces clauses d'embauche associées à ces dispositifs, notamment pour les très grandes entreprises ou les grands ministères ayant naturellement un turn-over permanent du fait de l'importance de leurs effectifs.

a3.) La notion de durée d'assurance

L'âge constitue un critère qui ne pose pas de problème de mesure³, même si sa portée varie en fonction du sexe, du milieu social et de l'allongement de l'espérance de vie. A l'inverse, l'exemple de l'ARPE et du CFA montrent que la durée prise en compte peut être définie de plusieurs manières. Doit-on tenir compte de la durée totale écoulée depuis la première activité, d'une durée de travail et/ou de cotisation, d'une durée de travail et de périodes assimilées ? Les différences correspondantes sont loin d'être secondaires ; les écarts selon le mode d'appréciation retenu peuvent en effet dépasser très fréquemment l'année et atteindre souvent plusieurs années pour une forte proportion d'individus. Le choix de la notion retenue sera d'autant plus important que ce critère sera plus discriminant pour déterminer le moment du départ en retraite.

L'utilisation de l'âge d'entrée en activité dans le cas de l'ARPE peut être interprétée de deux manières : soit comme un simple procédé technique permettant d'éviter des doubles comptes, soit comme manifestant l'importance accordée au critère d'âge d'entrée en activité, la durée étant alors une méthode pour le prendre en compte sur le plan opérationnel. En effet, dans de très nombreux cas, il y aura adéquation entre durée validée et durée écoulée depuis l'âge d'entrée en activité, puisque les dispositifs actuels de périodes assimilées visent de très nombreux cas : maladie, maternité, accidents du travail, chômage, formation, éducation des enfants, service militaire... Une note du dossier traite de ces périodes assimilées ; cependant l'état actuel des connaissances ne permet pas de décrire clairement les catégories de personnes pour lesquelles des périodes ne sont pas validées, et d'examiner la pertinence ou non des conséquences tirées en terme de préretraites et de revenus de remplacement.

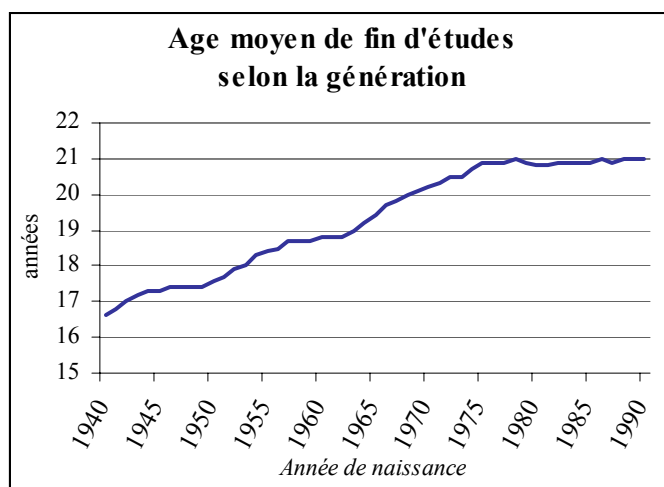
Pour les générations actuellement concernées par les départs en retraite ou préretraite, les débuts d'activité ont eu lieu avant le milieu des années 1970. Les débuts de vie active ne sont pas fréquemment marqués par des épisodes de chômage ou de « stage parking ». Ils sont assez corrélés à l'âge de fin d'études. Il n'en sera pas de même à partir de la génération 1960, qui aura 60 ans en 2020. Ainsi, le taux de chômage des jeunes sans diplôme a été considérable : le chômage observé un an après les études a atteint 60% en 1985 ; pour les titulaires de CAP, BEP, ou BEPC, il était de près de 50%⁴. Si donc on envisage, pour l'avenir à moyen ou long terme, un dispositif utilisant la durée, cette question devra être examinée.

Parallèlement à l'examen de l'évolution du processus de début d'activité, il y a lieu de citer deux autres facteurs importants d'évolution, l'âge de fin d'étude et l'activité féminine.

³ Certaines conventions sont cependant nécessaires lorsque la date de naissance n'est pas connue avec précision.

⁴ D'après « les trajectoires des jeunes : transitions professionnelles et familiales » Economie et Statistique n° 283-284, 1995, page 26.

L'âge de fin d'étude n'a cessé d'augmenter, proche de 15 ans en moyenne pour les générations antérieures à 1930, il est passé de 15,5 ans en moyenne pour la génération 1935 à 18,5 ans pour la génération 1960 et 20 ans pour la génération 1970⁵.



Source : modèle Destinie de l'INSEE, note N° 21/G211 du 26 octobre 2001 sur l'impact de la réforme des retraites du régime général de 1993

Un autre facteur d'évolution va avoir une influence considérable sur l'importance de la durée, c'est l'augmentation des taux d'activité professionnelle des femmes avec les générations. L'impact de la combinaison de cette activité, des validations au titre de l'AVPF (Assurance vieillesse des parents aux foyers) et des majorations de durée d'assurance est difficile à décrire et à modéliser. La plupart des sources actuelles ne représentent l'ensemble de ces phénomènes que de façon très approchée sur l'un ou l'autre des domaines.

Au total, si le sens des conséquences des évolutions sociologiques est bien connu, l'évaluation de leur impact en termes d'âge effectif de liquidation de la retraite par l'intermédiaire de la condition de durée reste assez délicat. Des travaux techniques en cours permettent cependant de réduire sensiblement les zones d'incertitude⁶.

b) Conditions de santé, de situation par rapport au marché du travail ou de pénibilité

Des conditions de santé, de situation par rapport au marché du travail, de situation familiale ou de pénibilité peuvent ouvrir droit à une retraite, une préretraite ou un revenu de remplacement pour des retraits définitifs d'activité.

⁵ D'après une exploitation de l'enquête emploi de 1997, citée dans le document de travail de l'INSEE G9913 présentant le modèle de microsimulation dynamique DESTINIE qui utilise l'âge de fin d'étude comme caractéristique essentielle avec le sexe et la génération pour décrire les comportements.

⁶ Ces travaux reposent sur l'exploitation par la CNAV des données de son fichier de cotisants (voir tableaux annexes à cette note) et sur un modèle de simulation « Destinie » réalisé par l'INSEE (voir note correspondante jointe au dossier). La confrontation des deux sources met en évidence des écarts ; ces écarts peuvent provenir des difficultés de recueil de l'information (du côté de la CNAV) ou de modélisation (du côté de l'INSEE), mais aussi correspondre à des différences de champ, les passages très courts comme ressortissant de la CNAV étant bien suivis administrativement mais non pris en compte dans la modélisation « Destinie ». L'analyse précise de ces écarts permettra de réduire les incertitudes.

La transformation des pensions d'invalidité en pensions de retraite est réalisée à 60 ans au régime général. La liquidation a lieu sans abattement quelle que soit la durée d'assurance. Dans la fonction publique, les pensions d'invalidité sont indépendantes de l'âge ; elles sont le plus souvent confondues avec les pensions de retraite dans les données statistiques.

A cette prise en compte de l'invalidité, s'ajoute la prise en compte de l'inaptitude et de périodes d'emplois particulières qui visent le plus souvent la pénibilité du travail.

Au régime général, les liquidations pour inaptitude ont aussi lieu sans abattement et sans condition de durée ; elles interviennent pour l'essentiel à 60 ans (l'âge moyen à la liquidation est de 60,5 ans). Près d'un cinquième des liquidations de 2000 au régime général concernent des cas d'inaptitude (12,1% des liquidations) ou d'invalidité (6,1%) .

Des départs avant 60 ans interviennent pour des périodes d'emplois particulières, sans être conditionnées par des carrières longues. Les nouvelles préretraites CATS (cessation d'activité des travailleurs salariés) correspondent à des conditions particulières de travail⁷. Dans la fonction publique, 15 années de service en catégorie active ouvrent droit à une retraite anticipée à 55 ans sans abattement.⁸ Cependant, il n'est pas nécessaire d'être toujours en service actif au moment du départ. Cette condition de durée ne vise donc pas à sélectionner une carrière longue, mais vise plutôt les conditions de travail par l'intermédiaire des catégories d'emploi visées. Par ailleurs, certaines catégories spéciales (militaires, gardiens de prisons....) peuvent partir de façon plus précoce⁹.

Enfin, l'assurance d'un revenu de remplacement prend acte de la très faible probabilité de retrouver un emploi à partir d'un certain âge avec la dispense de recherche d'emploi, et des dispositifs de maintien d'une allocation à un niveau garanti : ACA, allocation aux chômeurs âgés, ou nouveau dispositif AER (allocation équivalent retraite)¹⁰.

Au total, de nombreux dispositifs visent à tenir compte de la santé, des types d'emploi et de leur pénibilité, ainsi que de la situation par rapport au marché du travail, en permettant un retrait d'activité définitif avec un revenu de remplacement à un âge précoce sous des conditions diverses. Les catégories de populations concernées devront faire l'objet d'un examen particulier si l'on modifie les conditions de départ en retraite.

⁷ Les salariés concernés doivent avoir travaillé durant 15 ans en équipes successives ou à la chaîne ou avoir travaillé habituellement 200 nuits ou plus par an pendant 15 ans ou avoir la qualité de travailleur handicapé.

⁸ le taux de pension de 75% n'est cependant acquis qu'avec 37,5 années de services, en deçà la retraite est liquidée à raison de 2% par année

⁹ Afin d'éviter toute confusion, il y a lieu de signaler, pour mémoire, la condition de stage de 15 ans, toutes catégories d'emploi confondues pour bénéficier d'une retraite de la fonction publique ; quand cette condition n'est pas remplie la carrière est reconstituée au régime général et à l'IRCANTEC.

¹⁰ L'allocation équivalent retraite est créée par l'article 144 de la loi de finances pour 2002 : « Les demandeurs d'emploi qui justifient, avant l'âge de soixante ans, d'au moins 160 trimestres validés dans les régimes de base obligatoires d'assurance vieillesse ou de périodes reconnues équivalentes bénéficient sous conditions de ressources d'une allocation. Cette allocation se substitue, pour leurs titulaires, à l'allocation de solidarité spécifique ... ou à l'allocation de revenu minimum d'insertion Elle prend la suite de l'allocation d'assurance chômage pour ceux qui ont épuisé leurs droits à cette allocation. Elle peut également la compléter lorsque cette allocation ne permet pas d'assurer à son bénéficiaire un total de ressources égal à celui prévu à l'alinéa suivant.... »

c) Niveau de la retraite, abattement pour anticipation et durée de carrière

La durée de l'activité professionnelle intervient aussi dans le niveau de la pension, indirectement dans les régimes par points à travers le nombre de points achetés, directement dans les régimes par annuités pour tous ceux qui n'atteignent pas le nombre maximum d'années prises en compte dans la proratisation (37,5 ans ou 150 trimestres le plus souvent).

Dans quelle mesure cette prise en compte peut-elle conduire à un départ plus précoce ? Un examen théorique permet de mettre en évidence les mécanismes en jeu et les écarts par rapport aux systèmes actuels.

Dans un régime par points une carrière plus longue qu'une carrière moyenne ou standard se traduit, à niveau de salaire donné, par un nombre de points plus important. Ce nombre de points plus important peut conduire à une pension plus importante que celle de la carrière standard à âge de liquidation identique. Il peut aussi permettre un départ anticipé avec un taux de remplacement identique à celui d'une carrière standard, le nombre de points plus élevé compensant l'effet des coefficients d'anticipation pour aboutir au même niveau de remplacement que celui assuré par une entrée plus tardive en activité avec le même salaire et un départ à un âge standard.

Un exemple sur cas-type souvent utilisé permet d'explicitier le mécanisme. Cet exemple part d'une référence à une carrière complète de 40 ans avec un départ à 60 ans à taux plein, soit une entrée en activité à 20 ans. Dans un calcul neutre actuariellement où pour l'équilibre d'un régime par répartition, une anticipation d'un an donne lieu à un taux d'abattement d'environ 5% pour une espérance de vie de 20 ans à 60 ans, et un taux d'actualisation nul (le taux d'abattement diffère selon l'espérance de vie et le taux d'actualisation étudié¹¹). Une masse supplémentaire de droits (points dans un régime par points) peut compenser cet abattement ; cette masse supplémentaire doit être de 5%. Si chaque année d'activité rapporte le même nombre de points (cas d'une carrière au salaire moyen avec une indexation sur les salaires), cette masse de points peut être procurée par une activité plus longue de 5%, correspondant à une entrée plus précoce en activité ; elle conduira alors à un même niveau de retraite à 59 ans que la carrière de référence ; pour cela il faut une durée totale de 42 ans d'activité (40 + 5%). Pour qu'elle soit acquise à 59 ans, l'entrée en activité doit avoir eu lieu à 17 ans au lieu de 20.

Dans cet exemple, un décalage de 3 ans de l'entrée en activité permet un départ anticipé de 1 an. Ainsi, dans un régime par points, on ne cotise pas « pour rien » et la carrière longue apporte un surcroît de pension, ce qui entraîne, avec des coefficients actuariellement neutres, une possibilité de partir un peu plus tôt. Mais le « rendement » est très faible.

¹¹ Ce taux est calculé dans un régime par points où un départ anticipé d'un an se traduit à la fois par de moindres cotisations et un droit inférieur du fait d'un nombre moindre de points. Avec une espérance de vie à 60 ans de 25 ans et un taux d'actualisation nul, l'abattement doit être de 4% ce qui conduit au schéma d'une durée de 41,6 ans pour un départ à 59 ans et une entrée en activité à 17,4 ans. Avec des taux d'actualisation non nuls, les taux d'abattements sont plus élevés, ainsi avec un taux d'actualisation de 3% le taux d'abattement est de 6,7% pour 20 ans et de 5,7% pour 25 ans. Ce taux serait différents dans un régime en annuités si le nombre maximum d'annuités était dépassé, voir notamment « *vers une plus grande liberté de choix de départ en retraite avec des barèmes respectant la neutralité actuarielle* » Yves Guégano, Question retraite N° 200-30 Juillet Août 2000.

Dans la réalité, ce rendement est encore affaibli dans les régimes par points du fait que les débuts de carrière précoces ont souvent été faiblement rémunérés (apprentissage, stages ...) et qu'une indexation sur les prix vient encore amoindrir le poids des débuts de carrière dans le calcul de la pension. Les coefficients d'anticipation effectifs de l'ARRCO sont moins avantageux et l'intervention de l'AGFF introduit une rupture à 60 ans. Par ailleurs, la limitation à 37,5 ans de la prise en compte de la durée d'assurance dans le régime général enlèverait tout avantage à un début précoce pour un mono pensionné, même si on ouvrait des possibilités de départs avant 60 ans. S'il existe le plus souvent un plafond de prise en compte de la durée d'activité dans le calcul des pensions des régimes en annuités, ce plafond peut être très différent. Il est ainsi de 40 ans en Allemagne et 45 ans en Belgique.

Enfin, les calculs théoriques ont été réalisés sans tenir compte des différences de mortalité selon l'âge de début d'activité. Or ces différences de mortalité sont souvent présentes à l'esprit, même si elles ne sont pas explicitement mentionnées, quand on examine les départs anticipés.

2) Hypothèses d'utilisation de la durée comme critère principal d'ouverture de droit

L'étude d'impact de l'utilisation de la durée comme critère principal d'ouverture de droit peut être abordée à partir des deux raisons les plus souvent citées en faveur de l'utilisation de ce critère. D'une part la durée de la retraite pourrait être d'autant plus longue que la période de travail a été importante ; il s'agit de permettre aux salariés ayant commencé à travailler très jeunes de pouvoir partir plus tôt en retraite. Par ailleurs, ceux qui ont commencé à travailler très jeunes ont, toute chose égales par ailleurs, une espérance de vie plus faible ; il y a une certaine correspondance entre le milieu social, le début d'activité très jeune, la pénibilité du travail et une faible espérance de vie.

L'examen des incidences de différents dispositifs envisageables doit porter sur plusieurs aspects : égalité de traitement entre individus, conséquences financières et articulation avec d'autres dispositifs.

Egalité de traitement entre individus

Cette égalité peut être examinée de façon très différente selon que l'on tient compte ou non de la mortalité différentielle selon l'âge de début d'activité .

a) durée d'assurance et espérance de vie.

Il y a, comme on l'a exposé précédemment, de fortes relations entre âge de début d'activité, âge de fin d'étude et durée d'assurance, du moins pour les générations entrées en activité dans les années 1950, 1960 et au début des années 1970 où le chômage était limité.

L'âge de fin d'étude est très caractéristique du milieu social et on constate des différences d'espérance de vie en fonction de ce critère. La durée d'assurance permet alors à ceux qui ont une entrée précoce en activité de partir plus tôt, exerçant ainsi une sorte de compensation par rapport à une espérance de retraite moins longue.

Il y a alors lieu d'examiner :

- l'importance de la relation entre ces âges ou durée et la mortalité ;
- le mode de compensation apporté par ce dispositif et le mode de calcul qu'il suggère ;
- une discussion théorique sur la prise en compte ou non de ce seul critère de différenciation des espérances de vies (classes de risque) et les conséquences liées : traitement de la pénibilité, de l'inaptitude.

L'Insee a procédé à des analyses statistiques sur la relation entre âge de fin d'étude et espérance de vie ; elles sont d'ailleurs intégrées au modèle de simulation « Destinie ». Des exploitations basées sur l'échantillon de mortalité de 1975 pour les générations 1911 à 1945 permettent de mettre en regard deux grandeurs : d'une part, la différence pour les individus d'une génération donnée entre, d'une part, leur propre âge de fin d'étude et l'âge moyen de fin d'étude de cette génération, et, d'autre part, l'espérance de vie à 60 ans. Cela permet de procéder à des estimations sur des effectifs statistiquement significatifs en prenant de nombreuses générations, tout en neutralisant l'incidence de l'évolution de l'âge moyen de fin d'étude par génération. Les résultats présentés ici sont provisoires.

Ainsi, pour les hommes, l'espérance de vie à 60 ans est de 18,2 ans pour un âge de fin d'étude inférieur de 3 ans à l'âge moyen de fin d'étude ; cette espérance de vie à 60 ans est de 21,7 ans pour un âge de fin d'étude supérieur de 4 ans à l'âge moyen de fin d'étude. A une différence totale de 7 ans dans l'âge de fin d'étude correspond une différence de 3,5 ans d'espérance de vie. Sur cet intervalle la relation entre différence d'âge de fin d'étude et différence d'espérance de vie à 60 ans est assez régulière. On peut ainsi dire qu'en première analyse, à une différence d'un an d'âge de fin d'étude correspond une différence d'une demi année d'espérance de vie pour les hommes. Le ratio entre différence d'espérance de vie et différence d'âge de fin d'étude est de $\frac{1}{2}$. Pour les femmes la relation est un peu moins linéaire entre différence d'âge de fin d'étude et différence d'espérance de vie et le ratio moyen est légèrement plus faible.

Ces éléments doivent être complétés par une analyse fine des corrélations entre âge de fin d'étude, âge au premier emploi, catégorie sociale, durée d'activité, qui peuvent être réalisées à partir de diverses sources.

Dans l'attente d'une analyse mieux établie, on examinera les conséquences en terme de mode de calcul que l'on peut tirer, pour établir une égalité de traitement entre individus, d'un ratio de $\frac{1}{2}$ entre les écarts d'âge de fin d'étude et les écarts d'espérance de vie à 60 ans. Cet exercice ne vise pas la précision en terme de quantification, mais l'analyse des mécanismes sur la base de données réalistes.

Si l'on était dans le cas où un an de moins d'âge de fin d'étude par rapport à l'âge moyen conduisait à un an de moins d'espérance de retraite¹², l'utilisation d'une clause uniforme de durée permettrait de compenser exactement les différences d'espérance de retraite.

¹² Dans cet exercice simplifié on assimile abusivement espérance de vie à 60 ans et espérance de retraite pour un départ à 60 ans, on néglige la mortalité différentielle avant la retraite, un départ anticipé de un an allonge alors l'espérance de retraite de un an toutes choses égales par ailleurs.

Si l'on part d'une situation caractérisée par un âge moyen de 17 ans pour la fin d'étude, un départ à 60 ans et une espérance de vie moyenne de 20 à 60 ans, alors une clause de 43 ans d'activité permettrait une retraite à 57 ans pour un âge de fin d'études de 14 ans, et, avec une espérance de vie à 60 ans réduite de 3 ans, la retraite anticipée de 3 ans conduirait alors à une même durée espérée de retraite ; au total on obtiendrait des durées égales d'activité et de retraite.

Comme le ratio entre écart d'espérance de vie et écart d'âge de fin d'étude est inférieur à un, l'utilisation d'un critère de durée unique conduirait à une inégalité de traitement. Par rapport à une référence à une situation moyenne, un début plus précoce d'un an va être associé à une espérance de vie inférieure d'une demi année. Une même durée d'activité conduirait alors à une demi année supplémentaire d'espérance de retraite. Pour avoir la même espérance de retraite, il faudrait un départ anticipé seulement d'une demi année, mais alors la durée d'activité serait allongée aussi d'une demi année.

Ainsi, si l'on souhaite que l'égalité de traitement corresponde à un même ratio entre durée d'activité et espérance de retraite, il faut utiliser une durée qui croisse avec la précocité du début d'activité mais permette en même temps un départ un peu plus précoce. On retrouve là un dispositif de même type que celui élaboré pour l'ARPE à partir de 1999.

Discussion de la prise en compte de la relation entre espérance de vie et âge de fin d'étude ou âge d'entrée en activité et de ce seul critère.

Les écarts d'espérance de vie ne sont pas uniquement tributaires de l'âge de fin d'étude ou de début d'activité. Les différences par sexe sont très importantes, et les compensations des interruptions d'activité pour l'éducation des enfants donnent lieu à examen par ailleurs. On peut cependant constater, qu'aujourd'hui, pour les générations nées durant la deuxième guerre mondiale et avant, les départs en retraite des femmes se font souvent à des âges plus tardifs que pour les hommes dans le secteur privé, mais les projections montrent que, à réglementation inchangée, des évolutions importantes devraient intervenir. Ces évolutions, favorables aux femmes, maintiennent l'écart d'espérance de vie.

Par ailleurs, même s'il existe une certaine corrélation entre niveau d'étude et conditions d'emploi, la pénibilité est loin d'être prise en compte correctement par l'âge de début d'activité. L'utilisation de majorations de durée pour pénibilité, notamment liée au poste de travail, permettrait de tenir compte de ce phénomène par le biais de la durée. Mais, en même temps, l'utilisation de l'âge de fin d'étude rend compte en partie du milieu social et de la pénibilité; il y aurait donc une certaine redondance à additionner mécaniquement les effets de l'âge de fin d'étude et les correctifs de pénibilité.

b) quel critère si l'on ne tient pas compte des différences d'espérance de vie

L'utilisation d'une durée d'activité unique (par exemple 42,5 ans) sans critère d'âge, conduit à des durées espérées de retraite très diverses selon les âges de début d'activité. Le rapport entre l'anticipation et la durée d'activité prise en compte doit être inférieure à l'unité si l'on veut garder une égalité de traitement.

L'égalité de traitement peut être appréciée avec plusieurs critères. Un critère de neutralité actuarielle amène à des décalages d'âge de départ assez faibles par rapport à la durée d'activité requise. Une autre méthode peut utiliser les durées d'activité et de retraite sans faire référence à des calculs actuariels. Ainsi, dans un schéma où la référence serait de 40 ans d'activité et une espérance de retraite de 20 ans à 60 ans, un départ anticipé d'un an pourrait correspondre à une activité majorée de 2 ans soit 42 ans acquis à 59 ans soit une entrée en activité à 17 ans. Mais il y aurait lieu d'utiliser une référence qui en moyenne garantisse l'équilibre général, afin de pouvoir retenir cette modulation.

Incidences financières,

- *1^{ère} hypothèse* : ouverture du droit à prendre sa retraite sans abattements aux personnes ayant 58 ans ou 59 ans et 40 ans de durée de cotisation.

La Direction de la sécurité sociale a procédé à une estimation détaillée du coût d'une mesure consistant à ouvrir le droit à la retraite à partir de 58 ans pour les ressortissants du régime général (voir note dans le dossier).

Cette estimation utilise une étude de la CNAV fournissant un ratio de personnes éligibles de 58 à 59 ans de 29% en moyenne soit environ 300 000 personnes ; la moitié de ces personnes serait en position d'activité effective. Des graphiques et tableaux détaillés sur cette étude figurent en annexe. Comme il a été indiqué plus haut, des confrontations avec d'autres sources doivent permettre d'évaluer la robustesse de cette source.

Le coût direct pour les régimes de retraites serait de 28 MdF (4,28 Md€) en 2000. Cependant il y a lieu de prendre en compte l'économie sur les préretraites et l'indemnisation du chômage des bénéficiaires potentiels qui sont en préretraite ou au chômage indemnisé. Enfin l'évaluation tient compte des pertes de cotisation pour les bénéficiaires potentiels actifs occupés en incluant l'examen de plusieurs hypothèses de remplacement. Ces éléments conduisent à un coût brut total d'environ 34 MdF (5,17 Md€) et un coût net de 18 MdF (2,7 Md€).

Ce coût doit croître fortement car, actuellement, il correspond aux faibles effectifs des classes d'âge concernées. Les effectifs des classes d'âge concernées à partir de 2004 (arrivée à 58 ans de la génération 1946) vont augmenter d'environ 50%. Cela conduit à une estimation du coût brut pour les seuls régimes de retraites de l'ordre de 37 MdF (5,7 Md€) en 2005 en francs constants et 46 MdF (7 Md€) en 2010. Le coût net croîtrait en même proportion si l'on suppose les « comportements » inchangés, et notamment si l'on part d'une hypothèse d'un maintien de l'importance des préretraites et du chômage avec dispense de recherche d'emploi. Si l'on se place dans une hypothèse de résorption partielle de ces dispositifs comme dans le scénario de référence des projections du Conseil, la croissance du coût net serait encore supérieure.

- *2^{ème} hypothèse* : Hypothèse d'une ouverture du droit à partir de la retraite sans abattement pour toutes les personnes ayant une durée de cotisation de 40 ans.

La prise en compte d'une simple condition de durée sans condition d'âge est beaucoup plus difficile à estimer. Les statistiques de la CNAV permettent en effet de mesurer la proportion d'assurés ressortissants de la CNAV et pour lesquels 160 trimestres ont été enregistrés dans le fichier national. L'information sur les trimestres validés tous régimes n'est pas complète ;

cette information est plus fiable après 58 ou 59 ans du fait des actions de préparation des liquidations : contacts avec les intéressés, échanges d'informations entre régimes. Par ailleurs, la prise en compte ou non de la majoration de durée d'assurance pour enfant(s) élevé(s) influe fortement sur les estimations pour les femmes et de façon beaucoup plus importante pour les 57 ans que pour les 58-59 ans (voir annexe). On peut considérer, en première approximation, qu'une condition d'âge d'entrée en activité du type ARPE conduirait à un résultat intermédiaire entre les deux estimations. Dans ce cas, les effectifs concernés seraient environ doubles, (cela pour les périodes où les générations concernées sont de tailles équivalentes, jusqu'en 1997 et après 2006 ; la période intermédiaire devrait être modélisée plus finement). Le coût brut devrait donc être double. Cependant les économies sur le chômage et les préretraites devraient être nettement inférieures pour les 57 ans et moins. Le coût net pourrait être alors de l'ordre de 10 à 15 Md€ (65 à 100 MdF) à l'horizon 2010.

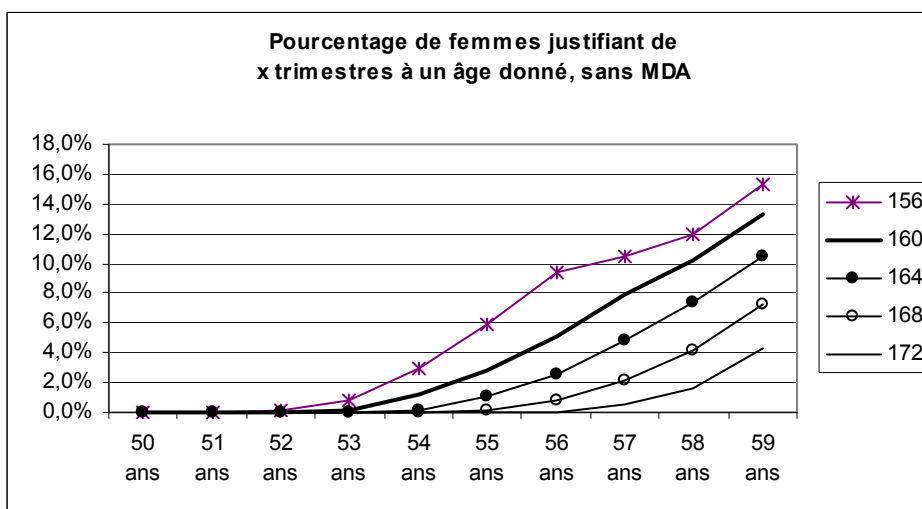
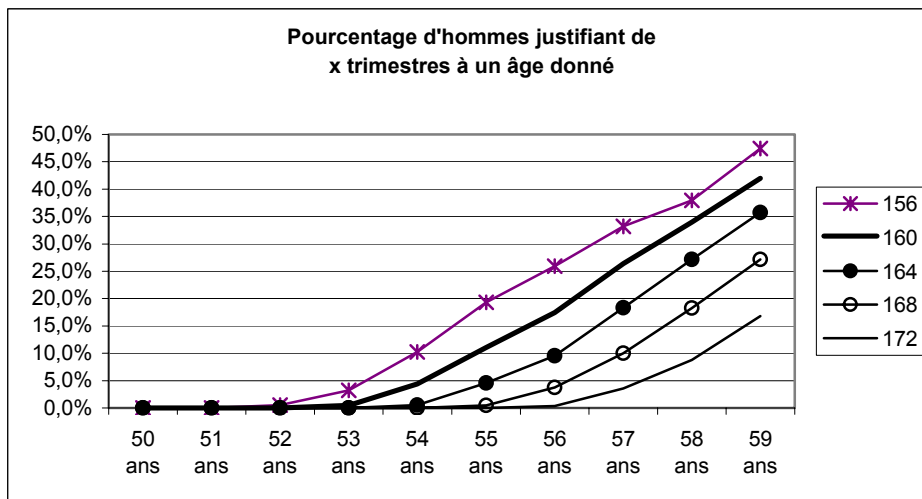
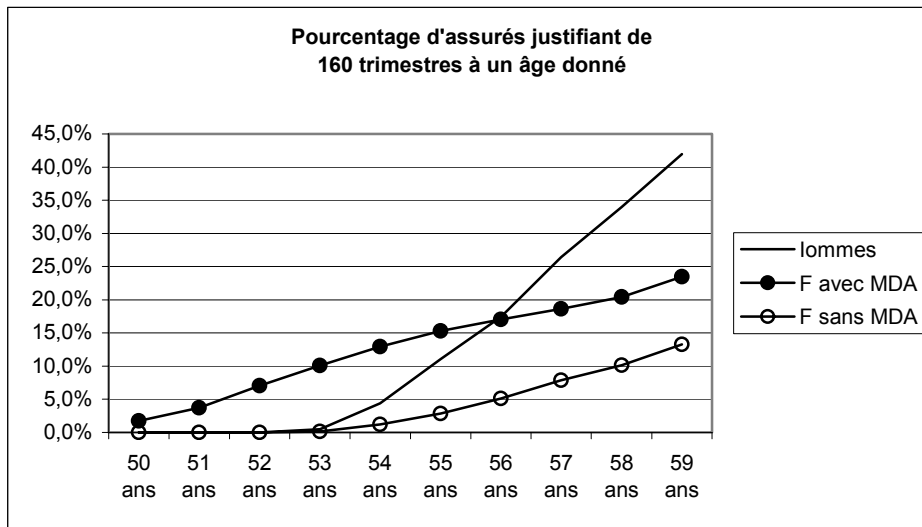
Cette estimation très grossière montre l'importance des enjeux financiers. Une réforme à coût constant nécessiterait de prendre une référence de durée plus élevée que les 40 ans à 60 ans ; la faisabilité de l'utilisation d'une référence de durée plus élevée dépend beaucoup de l'horizon envisagé.

Par ailleurs, le dispositif ARPE et les discussions précédentes sur la relation entre âge et durée montrent une possibilité de moduler la durée prise en compte en fonction de l'âge tout en atteignant l'objectif consistant à permettre aux salariés ayant commencé à travailler très jeunes de pouvoir partir plus tôt en retraite.

De nombreux schémas peuvent être envisagés en fonction de ces deux éléments : choix d'une durée de référence, et relation entre âge et durée. Un autre élément paramétrique devrait être pris en compte dans un examen plus précis ; c'est le choix de coefficients d'abattement pour anticipation et des plages de liberté de choix.

Mais surtout des questions majeures devraient être traitées, notamment l'articulation avec les périodes de chômage en fin de carrière et les cas où la clause de durée ne peut être opératoire : inaptitude, invalidité et âge limite maximum.

ANNEXE : Données CNAVTS sur les durées d'assurance validées



source CNAV, exploitation de l'échantillon FNCI au 31/12/1997

Proportions de ressortissants de la CNAV selon la durée d'assurance tous régimes validée avant 60 ans

Génération âge au 31/12/1997	Hommes			Femmes avec MDA			Femmes sans MDA		
	1940 57 ans	1939 58 ans	1938 59 ans	1940 57 ans	1939 58 ans	1938 59 ans	1940 57 ans	1939 58 ans	1938 59 ans
Assurés survivants	275 788	282 538	275 521	237 440	251 490	245 034	237 440	251 490	245 034
Durée tous régimes									
156 trim, 39 ans	33,2%	37,9%	47,4%	20,4%	21,7%	25,5%	10,4%	11,9%	15,3%
160 trim, 40 ans	26,9%	33,0%	41,8%	17,7%	18,8%	23,3%	7,7%	1,0%	12,9%
164 trim, 41 ans	18,4%	27,2%	35,7%	16,0%	18,0%	21,0%	4,8%	7,4%	10,5%
168 trim, 42 ans	10,2%	17,5%	26,5%	13,2%	14,1%	17,9%	1,6%	4,1%	7,0%
170 trim, 42,5 ans	6,1%	12,5%	20,8%	11,8%	13,7%	16,9%	1,2%	2,5%	4,9%
172 trim, 43 ans	3,6%	8,8%	16,8%	10,4%	11,9%	15,3%	0,5%	1,6%	4,3%

Décomposition selon le statut d'activité avant 60 ans

Génération âge au 31/12/1997	Hommes			Femmes avec MDA			Femmes sans MDA		
	1940 57 ans	1939 58 ans	1938 59 ans	1940 57 ans	1939 58 ans	1938 59 ans	1940 57 ans	1939 58 ans	1938 59 ans
160 trim, 40 ans, tous régimes, selon le statut d'activité									
Tous statuts	74 200	93 100	115 100	42 100	47 200	57 200	18 400	24 000	31 700
% du total	26,9%	33,0%	41,8%	17,7%	18,8%	23,3%	7,7%	9,5%	12,9%
Actifs occupés	41 100	44 200	45 100	21 000	23 300	26 100	8 800	11 300	14 400
Chômeurs, préretraités	25 700	37 800	44 500	13 600	15 900	15 600	6 600	8 700	10 000
Invalides	4 700	4 700	6 900	1 800	2 700	3 000	1 000	1 400	2 000
Autres	2 700	6 400	18 600	5 700	5 300	12 500	2 000	2 600	5 300
Actifs occupés	55,4%	47,5%	39,2%	49,9%	49,4%	45,6%	47,8%	47,1%	45,4%
Chômeurs, préretraités	34,6%	40,6%	38,7%	32,3%	33,7%	27,3%	35,9%	36,3%	31,5%
Invalides	6,3%	5,0%	6,0%	4,3%	5,7%	5,2%	5,4%	5,8%	6,3%
Autres	3,6%	6,9%	16,2%	13,5%	11,2%	21,9%	10,9%	10,8%	16,7%
Ensemble	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
168 trim, 42 ans, tous régimes, selon le statut d'activité									
Ensemble	28 100	49 500	72 900	31 400	35 500	43 900	3 700	10 400	17 100
% du total	10,2%	17,5%	26,5%	13,2%	14,1%	17,9%	1,6%	4,1%	7,0%
Actifs occupés	15 300	22 900	26 700	15 700	17 100	19 900	1 500	4 600	7 200
Chômeurs, préretraités	11 000	21 000	33 200	10 600	12 500	13 000	1 700	4 500	6 200
Invalides	1 600	2 800	4 600	1 500	2 000	2 300	300	400	1 400
Autres	200	2 800	8 400	3 600	3 900	8 700	200	900	2 300
Actifs occupés	54,4%	46,3%	36,6%	50,0%	48,2%	45,3%	40,5%	44,2%	42,1%
Chômeurs, préretraités	39,1%	42,4%	45,5%	33,8%	35,2%	29,6%	45,9%	43,3%	36,3%
Invalides	5,7%	5,7%	6,3%	4,8%	5,6%	5,2%	8,1%	3,8%	8,2%
Autres	0,7%	5,7%	11,5%	11,5%	11,0%	19,8%	5,4%	8,7%	13,5%
Ensemble	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

source CNAV, exploitation de l'échantillon FNCI au 31/12/1997

Passage des 58-59 ans aux 57 ans et moins

On utilise la situation au 31/12/1997 date où les générations concernées sont antérieures à 1946 (à l'exception d'un petit nombre de femmes avec MDA), cela permet de calculer un ratio d'éligibles entre les deux classes d'âge qui ne soit pas fondamentalement perturbé par les disparités d'effectifs entre générations

Assurés ayant plus de 160 trimestres d'assurances enregistrés au fichier de la CNAV

	Hommes	Femmes		Ensemble	
		Avec MDA	Sans MDA	Avec MDA	Sans MDA
A : 57 ans et moins	169 000	223 600	41 500	392 600	210 500
B : 58-59 ans	208 200	104 400	55 700	312 600	263 900
ensemble	377 200	328 000	97 200	705 200	474 400
Ratio A / B	0,81	2,14	0,75	1,26	0,80

Source étude CNAV sur le FNCI, situation au 31/12/1997.

Le potentiel des 57 ans et moins représente entre 0,8 fois et 1,26 fois le potentiel des 58-59 ans, selon que l'on tient compte ou non de la MDA.

Annexe

Passage des études à l'activité professionnelle

On dispose d'une analyse statistique détaillée pour les générations 1963 et suivantes dans « les trajectoires des jeunes : transitions professionnelles et familiales » Economie et Statistique n° 283-284, 1995.

Extrait :

Âges médians de fin d'études, de premier emploi et d'emploi stable *) pour les jeunes nés entre 1963 et 1966, selon le niveau d'études.

Niveaux d'études	Fin d'études	Service militaire	Premier emploi	Emploi stable *)
Hommes,				
Supérieur	23,1	23,4	24,2	25,0
Baccalauréat	20,4	21,2	21,4	22,1
CAP-BEP	18,0	19,9	18,5	20,3
Inférieur au CAP	17,0	20,2	17,5	20,4
Femmes,				
Supérieur	23,1		23,1	23,7
Baccalauréat	20,3		20,9	21,9
CAP-BEP	18,7		19,2	20,7
Inférieur au CAP	17,0		18,3	21,9

*) Emploi stable : contrat à durée indéterminé ou « à leur compte »