

## CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 25 octobre 2006 à 9 h 30

« Allongement de la durée d'assurance et âges de départ, pénibilité, décompte de la durée, conditions de départ »

<b>Document N°1</b>
---------------------

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

### Note de présentation générale

La présente note traite de trois ensembles de questions distincts.

Tout d'abord elle examine, dans la perspective du rendez-vous de 2007 – 2008, l'allongement de la durée d'assurance requise dans les régimes de retraite, l'évolution des âges de départ à la retraite et la situation de l'emploi des seniors (I). Elle permet ainsi d'achever la démarche analytique engagée par le Conseil avant l'été qui a conduit celui-ci à examiner l'évolution du niveau des pensions, les recettes des régimes et aujourd'hui la durée d'assurance et l'âge de liquidation des pensions.

Elle traite ensuite des perspectives financières à long terme du système de retraite (II), d'ores et déjà étudiées en mars 2006 par le Conseil, pour examiner les éventuelles conséquences à tirer des nouvelles projections démographiques et de population active de l'INSEE, ainsi que de la situation financière à court terme des régimes de retraite.

Elle présente enfin le schéma synthétique (formalisé sous la forme d'une abaque) présentant l'espace des choix possibles en termes d'ajustement des paramètres du système de retraite (III) (recettes, âge de la retraite, montant des pensions) pour en assurer l'équilibre à l'horizon de 2020, une fois intégrés les effets de la réforme de 2003.

#### **I – Age de départ à la retraite, durée d'assurance, emploi des seniors**

Le dossier joint à la présente note fournit des éclairages sur :

- l'analyse juridique des conditions actuelles de prise en compte de la durée d'assurance dans les principaux régimes de retraite ;

- l'évaluation statistique de la façon dont celle-ci joue sur les âges possibles de départ à la retraite à partir d'une décomposition des effets potentiels des mesures prises, réalisée avec le modèle DESTINIE de l'INSEE ;

- les comportements de liquidation des pensions observés depuis la réforme dans les principaux régimes (régime général, fonction publique d'Etat et Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales) avec un examen spécifique des départs à la retraite avant 60 ans au titre des carrières longues. Un point particulier est, par ailleurs, présenté à titre informatif, concernant les rachats dans le régime général ;

- la situation actuelle de l'emploi des seniors.

## **1 – Analyse juridique des conditions actuelles de prise en compte de la durée d'assurance dans les principaux régimes de retraite.**

A la suite des réformes successives intervenues dans les régimes de retraite en 1982, 1993 puis 2003, la durée d'assurance a pris une importance majeure dans la détermination des droits à la retraite.

Dans la plupart des régimes de retraite de salariés et de non salariés, le moment où l'assuré est susceptible de partir à la retraite en bénéficiant du « taux plein » dépend non seulement de son âge, mais aussi de la durée d'assurance totale qu'il a validée dans l'ensemble des régimes de retraite de base dont il a relevé tout au long de sa carrière.

Par ailleurs, la durée validée dans chaque régime de base sert au calcul du montant de la pension dans ce régime, l'assuré ayant une pension « complète » lorsqu'il a validé dans le régime la durée maximale susceptible d'y être validée (aujourd'hui 40 ans en général) ou une pension « proratisée » en fonction de la durée effectivement validée lorsque celle-ci est inférieure à la durée maximum validable.

La notion de durée d'assurance est le fruit d'une construction sociale plus ou moins conventionnelle selon les régimes et qui n'est pas directement observable notamment par les assurés sociaux. Pour ce qui concerne les périodes d'activité professionnelle, si elle correspond dans les fonctions publiques et la plupart des régimes spéciaux à une durée calendaire (de la prise de fonctions à la cessation de fonctions), elle est calculée dans le régime général et les régimes alignés à partir du montant de rémunération professionnelle perçu au cours de l'année. Diverses autres périodes d'inactivité sont prises en compte (maladie, chômage, périodes d'éducation des enfants notamment). Les conditions de prise en compte de la durée d'assurance diffèrent, en outre, selon que les assurés sont monopensionnés ou polypensionnés.

Selon les régimes et les types d'avantages attribués (retraite anticipée, pension normale, minimum de pension, surcote), le mode de décompte des périodes d'assurance<sup>1</sup> prises en compte a tendu à se compliquer au fil des réformes, différents éléments restrictifs étant introduits, compte tenu des objectifs visés par les différents dispositifs (retraite anticipée, minimum contributif, etc) et des contraintes financières.

Il paraît, dès lors, utile de conduire une réflexion sur les conditions de mise en œuvre de la notion de durée d'assurance dans une double perspective :

---

<sup>1</sup> Périodes cotisées, assimilées (maladie, chômage ...), périodes d'éducation des enfants.

- une perspective de cohérence entre les objectifs assignés (en termes d'âge de la retraite et de montant de pension) et les modalités techniques retenues ;
- une perspective de simplification et de lisibilité pour les assurés, indispensables dans le cadre de régimes soumis à des ajustements progressifs.

Les fiches et tableaux joints dans le document n°1 fournissent quelques premiers éléments de description et d'analyse destinés à alimenter une réflexion qui devra être approfondie dans la suite des travaux du Conseil.

Ces éléments suggèrent des explorations et réflexions complémentaires, d'une part, sur le statut attribué aux différentes périodes validées et leurs conditions de valorisation pour la retraite dans les différents régimes, d'autre part, sur les conditions d'articulation du calcul du salaire annuel moyen, du coefficient de proratisation de la pension et du minimum contributif dans le régime général et, enfin, sur la détermination des droits respectifs des monopensionnés et des polypensionnés.

## **2 – Analyse des propriétés du barème déterminant les âges de liquidation des pensions dans le régime général, à partir des simulations du modèle Destinie**

Le document n°2 joint au dossier fournit quelques éléments d'analyse sur les propriétés du barème issu de la réforme de 2003 et ses effets possibles sur les âges de départ à la retraite dans le secteur privé.

Faute d'un recul suffisant sur la mise en œuvre de la réforme, le travail a été réalisé à partir du modèle de projection Destinie de l'INSEE pour les générations qui partent à la retraite aux alentours de 2030. Deux versions du modèle ont été utilisées. La version « standard » dans laquelle les assurés arbitrent entre l'âge de liquidation de la pension et le montant de cette pension. Une deuxième version dans laquelle ils liquident dès qu'ils ont droit au taux plein.

L'objectif de l'étude est d'analyser le lien entre l'allongement de 2 ans de la durée d'assurance requise dans les régimes du secteur privé et le décalage moyen de l'âge effectif de liquidation des pension à l'horizon 2030, tel qu'il est évalué dans le modèle.

La réglementation concernant la date à laquelle les assurés partent à la retraite est complexe car il est laissé une certaine latitude de choix aux assurés entre la date de départ en retraite et le niveau de leur pension. L'allongement de la durée d'assurance n'a aucune raison de se répercuter automatiquement en un décalage de l'âge de liquidation du même laps de temps. Celui-ci dépendra in fine de l'arbitrage que peuvent effectuer les assurés. Ce choix s'effectue dans le cadre de différentes règles qui peuvent limiter l'effet de l'allongement de la durée d'assurance sur le décalage moyen de l'âge de liquidation ou au contraire l'amplifier. Outre le contexte de l'emploi sur lequel on reviendra, les facteurs de limitation de l'effet de l'allongement de la durée d'assurance sur l'âge moyen de liquidation sont au nombre de quatre :

- la réduction de la décote dans le secteur privé peut inciter une personne à avancer son âge de liquidation ou à ne pas le modifier,

- les mesures pour carrière longue permettent à certains assurés de partir avant 60 ans alors que ce n'était pas possible avant la réforme,

- avoir le taux requis pour bénéficier du taux plein après la réforme à l'âge de 60 ans peut conduire l'assuré à partir au même âge, 60 ans, avant comme après la réforme (si la surcote n'est pas incitative et si l'assuré n'a pas la possibilité de liquider sa retraite de façon anticipée),

- ne pas avoir la durée requise pour avoir le taux plein à l'âge de 65 ans peut amener les assurés à partir avant comme après réforme à l'âge de 65 ans<sup>2</sup>.

L'instauration de la surcote est au contraire un facteur d'amplification. Dans ce cas, un assuré peut décaler son âge de départ d'une période de temps supérieure à l'allongement de la durée requise pour avoir le taux plein.

## 21- Principaux résultats

Pour les générations considérées, 1965 à 1974, la durée d'assurance requise devrait être de 41,75 ans, avec l'hypothèse d'une augmentation de l'espérance de vie à 60 ans selon l'évolution prévue d'ici 2020. Cette durée correspond à un allongement de 1,75 an par rapport à une situation sans réforme. Selon Destinie, cet accroissement de la durée d'assurance requise ne se répercuterait dans l'âge de liquidation de la pension que de façon limitée : le décalage moyen d'âge effectif de liquidation de la pension serait de + 0,2 an. Cette moyenne recouvrerait un recul de + 0,8 an pour les hommes et une avance de - 0,4 an pour les femmes.

Selon les résultats de Destinie (modèle standard), le poids des inactifs dans la population susceptible de faire liquider sa pension, jouerait un rôle prépondérant dans le phénomène observé. Les actifs décaleraient leur âge de liquidation, à la suite de la modification de réglementation concernant l'âge de la retraite, de +1,3 an selon le modèle standard de Destinie. En revanche, les inactifs avanceraient leur âge de liquidation au lieu de le retarder.

Les hommes (actifs et inactifs) décaleraient ainsi, en moyenne, leur départ en retraite de +0,8 an alors que la durée d'assurance requise augmenterait de plus du double (+1,75 an). L'écart correspondant serait de -0,9 an. Les inactifs, qui ne décaleraient leur âge de liquidation que de +0,3 an, en expliqueraient l'essentiel (-0,7 an). Le reste de l'écart proviendrait des départs à 65 ans et dans une moindre mesure des départs à 60 ans. Les départs pour carrière longue auraient un impact assez faible à cet horizon (ce qui est logique dès lors que le nombre de bénéficiaires potentiels de la mesure est réduit à l'horizon considéré).

Les femmes avanceraient leur départ en retraite, de -0,4 an. L'écart constaté en moyenne est donc de -2,1 ans. Il proviendrait de façon massive des inactives qui contribueraient à cet écart pour -2 ans, en avançant leur date de liquidation de 1,3 an. C'est l'assouplissement de la décote qui serait à l'origine de cette avance, en permettant à de nombreuses femmes inactives de liquider leur retraite plus tôt qu'avant réforme, la pénalité étant moins importante. Les femmes actives qui partiraient en retraite à 65 ans avec ou sans réforme contribueraient aussi à limiter l'impact de l'allongement de la durée requise, mais de façon très peu marquée. La

---

<sup>2</sup> Dans le modèle Destinie, il est fait l'hypothèse d'une absence de départs après 65 ans, étant donné qu'ils sont peu observés actuellement.

borne de 60 ans apparaîtrait un facteur amortisseur au même titre que celle de 65 ans si les départs en retraite se faisaient plutôt dès le taux plein acquis, que selon le modèle de comportement du modèle.

Selon cette étude, menée à partir de projections de Destinie, l'efficacité d'une mesure d'allongement de la durée d'assurance requise pour avoir le taux plein, associée à l'assouplissement de la décote et à l'instauration d'une surcote, serait très fortement limitée par l'importance de l'inactivité au moment de la liquidation. Loin derrière l'inactivité au moment de la liquidation, la borne de 65 ans semble être aussi un facteur limitatif, la borne de 60 ans ne jouant un rôle amortisseur que pour les femmes actives, dans l'hypothèse où elles décident de partir dès le taux plein acquis.

## 22- Enseignements dans la perspective du rendez-vous de 2008

D'après ces résultats, l'inactivité au moment de la liquidation jouerait un rôle prépondérant dans l'impact effectif de la mesure d'allongement de la durée d'assurance requise dans les régimes à la suite des réformes de 1993 et de 2003. Même si l'ampleur de cet effet peut surprendre, ce phénomène n'est pas en soi étonnant. Non seulement les inactifs ne sont pas dans une situation où ils peuvent choisir entre travailler davantage (et avoir des retraites plus élevées) ou travailler moins (au prix de retraites plus faibles), mais ils peuvent aussi avancer leur âge de liquidation sans perte de retraite par rapport à la situation avant réforme du fait de l'assouplissement de la décote. Les incitations mises en place par la réforme de 2003 à poursuivre l'activité sont probablement peu opérantes sur eux.

Si les inactifs devaient encore être très nombreux au moment de la liquidation de leur retraite à l'horizon 2030, ce serait certainement un facteur de nature à limiter l'efficacité d'une modification réglementaire visant à allonger la durée d'assurance.

En sens inverse, la diminution de l'inactivité au moment de la retraite rendrait plus opérante la réglementation actuelle. Des actions conduisant à augmenter très significativement l'emploi des seniors renforceraient alors l'efficacité de la réglementation, actuelle ou future, et faciliteraient le pilotage du système.

## **3 - Les comportements de liquidation des pensions dans les principaux régimes**

### 31- Les départs anticipés pour carrière longue

La réforme de 2003 permet, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, aux assurés ayant commencé à travailler tôt et qui ont eu une longue carrière de partir en retraite avant 60 ans. Aussi, la baisse du nombre de préretraités et des chômeurs dispensés de recherche d'emploi rapporté à l'effectif de la classe d'âge potentiellement concernée (cf. infra) est plus que compensée par la montée en charge du dispositif de départ en retraite anticipée pour carrière longue.

Au 30 juin 2006, plus de 270 000 personnes ont bénéficié d'une retraite anticipée pour carrière longue, dont 113 000 en 2004, 101 600 en 2005 et 57 600 au 1<sup>er</sup> semestre 2006. Il s'agit principalement d'hommes (83%) ayant fini leur carrière en tant qu'ouvriers.

Le succès de ce dispositif, plus important que prévu initialement, s'explique en partie par la possibilité d'en bénéficier grâce aux versements pour la retraite (rachats de trimestres instaurés par la réforme de 2003) et aux régularisations pour cotisations arriérées au titre de l'apprentissage notamment<sup>3</sup>.

La tendance d'environ 100 000 bénéficiaires par an devrait se prolonger jusqu'en 2008 mais il est probable que le nombre de bénéficiaires se réduira ensuite progressivement pour ne concerner à terme que des départs à 59 ans. En effet, la condition de début d'activité est un obstacle pour les assurés nés à partir de 1953 du fait de la scolarité obligatoire jusqu'à l'âge de 16 ans.

### 32- Les départs en retraite, hors les départs anticipés pour carrière longue

Compte tenu du caractère récent de la réforme de 2003 et de sa grande progressivité (concernant en particulier la décote), le recul manque encore pour apprécier les effets de la réforme de 2003 sur les comportements de départ en retraite, en dehors du dispositif spécifique de départ anticipé pour carrière longue.

De plus, nous ne disposons pas à ce stade d'une analyse fine des flux de départ, par génération et durée d'assurance. A défaut, l'interprétation des données agrégées relatives aux âges de départ en retraite, au nombre de personnes liquidant leur retraite avec une décote et au nombre de bénéficiaires de la surcote est délicate.

Selon les données de la CNAV, la proportion de pensions liquidées avec décote parmi le flux de nouveaux retraités de droit direct est passée de 7,9% en 2003 à 6,9% en 2005 et 6,5% au 1<sup>er</sup> semestre 2006. Si l'on exclut les retraites anticipées qui sont par nature liquidées au taux plein, la proportion est de 8,3% en 2005.

Depuis l'origine de la mesure, un peu plus de 64 000 retraités du régime général ont été concernés à l'inverse par la surcote au 30 juin 2006. Leur part dans le flux de nouveaux retraités de droit direct a été de 1,6% en 2004, 1<sup>ère</sup> année de mise en œuvre de la surcote, de 5,4% en 2005 et de 5,7% au 1<sup>er</sup> semestre 2006. Environ 20% de ces personnes ont vu leur pension portée au minimum contributif et n'ont de ce fait pas bénéficié de la majoration de pension<sup>4</sup>.

La proportion de bénéficiaires de la surcote est plus élevée dans la fonction publique, dans la mesure où la durée d'assurance tous régimes au-delà de laquelle la surcote s'applique est encore inférieure à 160 trimestres pour les fonctionnaires. La proportion de bénéficiaires de la surcote parmi le flux de retraités de droit direct a été, dans le régime des fonctionnaires de l'Etat, de 13,9% en 2004, 20,3% en 2005 et 24,7% entre le 1<sup>er</sup> janvier 2006 et le 31 juillet 2006. A la CNRACL, elle est passée de 14,5% à 18,7% entre 2004 et 2005 et atteint 18,8% sur les huit premiers mois de l'année 2006 ; la part des bénéficiaires de la surcote à la CNRACL dont l'impact sur la pension est nul, car relevée au minimum garanti, est stable à 37,1%.

---

<sup>3</sup> 15,5% des versements pour la retraite notifiés par la CNAV au 30 septembre 2006 ont été effectués en vue d'un départ anticipé pour carrière longue et, parmi les assurés ayant effectué une régularisation de cotisations et qui sont partis en retraite depuis 2004, 86% ont bénéficié d'un départ avant 60 ans.

<sup>4</sup> Le minimum contributif est toutefois majoré pour les trimestres cotisés, notamment ceux liés à la surcote.

Dans la fonction publique, la décote est mise en œuvre progressivement depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006. En 2006, égale à 0,125% par trimestre manquant, elle ne s'applique que si la durée d'assurance tous régimes du fonctionnaire est inférieure à 156 trimestres et s'annule dès lors que l'intéressé a accompli un an de service au-delà de son âge d'ouverture des droits à pension. Entre le 1<sup>er</sup> janvier 2006 et le 31 juillet 2006, 12,2% des nouveaux retraités fonctionnaires civils de droit direct (1% parmi les militaires) ont été concernés par la décote, pour 3,3 trimestres en moyenne<sup>5</sup>.

#### **4 - La situation des seniors : un éclairage statistique**

##### 41- Le taux d'emploi

On sait que la France se caractérise, parmi les pays européens, par un des plus faibles taux d'emploi des personnes de 55 ans et plus : il s'établit à 37,9% contre 42,5% pour l'ensemble de l'Union européenne en 2005, bien en deçà de l'objectif fixé lors du sommet de Lisbonne (2000). Des progrès substantiels ont néanmoins été accomplis entre 2001 et 2005 puisque le taux d'emploi des 55-64 ans a progressé de 5,5 points.

Cependant, cette amélioration est en grande partie le résultat d'un effet de structure démographique lié à l'arrivée à l'âge de 55 ans des premières générations du *baby-boom*. Corrigée de cet effet, la hausse du taux d'emploi de cette classe d'âge entre 2001 et 2005 est limitée. Elle résulte plus de l'arrivée aux âges élevés de cohortes de femmes ayant davantage travaillé que leurs aînées, que d'une modification de comportement des seniors eux-mêmes ou des entreprises à leur égard.

Le niveau relativement faible des taux d'emploi des seniors en France s'explique essentiellement par les départs en retraite qui sont concentrés autour de 60 ans et par les dispositifs publics de retrait anticipé d'activité. Une étude de l'INSEE<sup>6</sup> montre en effet que les probabilités de sortie de l'emploi, que ce soit vers le chômage, la préretraite, la retraite ou toute autre forme d'inactivité, sont importantes avant 60 ans : elles dépassent 10% par an entre 55 et 59 ans. En revanche, si la probabilité d'un mouvement en sens inverse, du non emploi vers l'emploi, est encore assez significative à 50 ans, elle devient pratiquement nulle au-delà de 56 ou 57 ans. Pour les femmes, cette probabilité chute moins en fin de carrière que pour les hommes.

##### 42- Le taux de chômage

Avec un taux de chômage de 6,7% en 2005 contre 9,8% pour l'ensemble de la population, les personnes de 50 ans et plus semblent moins touchées par le chômage que celles âgées de 15 à 49 ans. Toutefois, cette mesure ne donne qu'une vision partielle de la situation des seniors en raison des dispositifs de cessation anticipée d'activité qui sont décrits plus loin. Par ailleurs, les seniors ont plus de difficultés à sortir du chômage. Les chômeurs de plus de 50 ans sont majoritairement des chômeurs de longue durée : en moyenne, près de 62% d'entre eux étaient

---

<sup>5</sup> Le nombre de trimestres de décote peut être supérieur à 4 dans le cas de départs anticipés de parents de trois enfants.

<sup>6</sup> Aubert P., Blanchet D. et Blau D. (2005), « Le marché du travail après 50 ans : éléments de comparaison franco-américaine », l'économie française – Comptes et dossiers, INSEE, édition 2005-2006

au chômage depuis un an ou plus en 2005 contre 42% pour l'ensemble des chômeurs. En Suède, cette situation ne concerne qu'un tiers des chômeurs âgés.

Les seniors ont bénéficié du mouvement d'ensemble de réduction du chômage, amorcé en mars 2005. Ainsi, de 10,1% à la fin du premier trimestre 2005, le taux de chômage est passé à 9% en août 2006. Les enquêtes Emploi de l'année 2005 montrent que le recul du chômage a été plus marqué pour les seniors, en particulier les femmes, que pour les autres catégories. Depuis le début de l'année 2006, selon les statistiques de demandeurs d'emploi, il semblerait que le chômage des jeunes régresse davantage que celui des autres catégories.

#### 43 - Les dispositifs de cessation anticipée d'activité, hors les départs anticipés à la retraite

Les départs en préretraite dans le cadre des dispositifs publics ont certes diminué depuis la fin des années 1990, mais ils ont été compensés par l'augmentation des dispenses de recherche d'emploi dont peuvent bénéficier les chômeurs âgés sous certaines conditions à partir de 55 ans et sans condition à partir de 57 ans et demi.

Entre 2000 et 2004, le nombre de bénéficiaires de préretraites publiques a baissé de 30%. Les flux d'entrée en Allocation spéciale du Fonds National pour l'Emploi (ASFNE), qui a été recentrée sur les établissements en très grande difficulté, sont maintenant très faibles. L'allocation de remplacement pour l'emploi (Arpe) n'accueille plus de nouveaux bénéficiaires depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003. En 2004, restaient donc en place la préretraite progressive (PRP), qui a disparu au 1<sup>er</sup> janvier 2005, et deux dispositifs spécifiques : l'un ciblé sur les personnes ayant eu des conditions de travail difficiles (Cats) et l'autre ciblé sur les anciens travailleurs de l'amiante (CAATA). A la suite de la réforme des retraites de 2003, les conditions d'éligibilité à Cats ont été durcies.

Parallèlement, certaines entreprises continuent de mettre en œuvre leurs propres dispositifs de préretraites, malgré les pénalités financières instituées par les pouvoirs publics dans la loi de 2003 sur les retraites.

Le nombre des dispensés de recherche d'emploi a augmenté régulièrement à partir du moment où les préretraites ont diminué. Inférieur à 300 000 personnes en 1998, leur effectif dépasse aujourd'hui 400 000 personnes. Depuis 2000, le nombre des préretraités et des dispensés de recherche d'emploi est quasiment stable autour de 570 000 personnes<sup>7</sup>.

Cependant, rapporté à l'effectif de la classe d'âge potentiellement concernée, ce nombre diminue depuis 2000. Trois quarts d'une génération annuelle serait dans ces dispositifs de cessation anticipée d'activité en 2004, alors qu'une génération entière était touchée en 2000. Cet effet est cependant plus que compensé par l'effet des retraites anticipées (voir ci-dessus).

#### 44 - La négociation collective sur l'emploi des seniors et la pénibilité

Le document n°6 joint au dossier fait le point sur les accords conclus dans le cadre de la négociation collective sur l'emploi des seniors et la pénibilité. Il rend compte de l'accord interprofessionnel conclu sur l'emploi des seniors, des divers accords de branches

---

<sup>7</sup> Y compris les préretraites progressives.



dérogatoires aux dispositions générales relatives à l'âge de la mise à la retraite et des négociations interprofessionnelles engagées, mais qui n'ont, pour le moment, pas pu aboutir sur le thème de la pénibilité.

\*  
\*       \*

L'ensemble des documents présentés pour alimenter la présente séance mettent en évidence le caractère stratégique de l'activité et de l'emploi (à tous les âges) pour rendre opérants les ajustements des paramètres des régimes engagés par les réformes de 1993 et de 2003, dont l'ampleur semble en adéquation avec les évolutions démographiques à compenser.

Une attention particulière doit être portée aux évolutions actuelles de l'emploi des seniors et des parcours de sortie d'activité (en intégrant le dispositif de la retraite anticipée), de faible ampleur semble-t-il, mais dont le détail devrait être analysé avec davantage de précision dans la perspective du rendez-vous de 2007. Il en va de même des dispositions issues des négociations collectives interprofessionnelles, de branches et d'entreprise dont l'importance est au moins aussi grande que celle des lois et règlements qui peuvent intervenir dans le domaine.

Enfin, l'examen de la réglementation relative à la durée d'assurance mise en œuvre dans les différents régimes de retraite incite à une étude systématique de ses caractéristiques dans un souci de cohérence avec les objectifs assignés aux régimes et de lisibilité pour les assurés sociaux.

## **II - Les perspectives financières des régimes**

### **1 - Des comptes de court terme plus dégradés que prévu**

Selon le dernier rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale (septembre 2006), le déficit de la branche vieillesse du régime général, qui est apparu en 2005 après une période de résultats excédentaires, continue de se creuser en raison d'une forte augmentation des prestations, qui avait été sous-estimée dans les rapports précédents. Il passerait de - 1,9 milliard d'euros en 2005 à -2,4 milliards d'euros en 2006 puis à -3,5 milliards d'euros en 2007. Le succès du dispositif de départ anticipé pour carrière longue explique en partie la sous-estimation initiale des dépenses.

La comparaison de ces comptes avec ceux inscrits à court terme dans les projections réalisées en 2005 pour le Conseil n'est pas aisée.

Les charges et les produits qui ont été projetés dans le cadre de l'exercice du Conseil couvrent un champ plus étroit que celui des comptes de la sécurité sociale. Par exemple, les flux relatifs à l'adossement à la CNAV du régime de retraite des industries électriques et gazières ou les charges financières de la CNAV ne sont pas retracés dans les projections réalisées pour le Conseil.

Alors que, par nature, les comptes de la sécurité sociale intègrent l'impact de la conjoncture économique sur les comptes du régime général, notamment les inflexions de l'assiette des cotisations qui dépendent des évolutions des salaires et de l'emploi, les projections réalisées pour le Conseil reflètent des comptes tendanciels dans une perspective de long terme. Des écarts peuvent alors s'expliquer par la conjoncture. Ainsi, l'hypothèse de baisse régulière du taux de chômage sur les premières années de la projection (et jusqu'à 4,5% de la population active en 2015) n'est pas vérifiée.

Au total, l'analyse des écarts n'a pu être menée complètement et il est trop tôt pour savoir si les dernières données sont susceptibles de remettre en cause les résultats des projections à long terme.

Du côté des ressources, l'une des questions est de savoir si l'hypothèse de progression tendancielle de la masse salariale retenue pour les projections du Conseil, avec une augmentation du salaire moyen de 1,8% par an en euros constants et, d'ici 2015, une hausse rapide de l'emploi permettant de diminuer significativement le taux de chômage, reste plausible, compte tenu des évolutions récentes de salaire et d'emploi et de la position actuelle de l'économie dans le cycle conjoncturel.

Du côté des dépenses, il s'agit de pouvoir apprécier les hypothèses de comportement de départ à la retraite retenues pour les projections du Conseil à l'aune des comportements effectifs, dont nous avons vu qu'ils étaient délicats à interpréter. La sous-estimation des départs anticipés pour carrière longue sur les premières années de la projection n'a pas d'effet à long terme. Quant aux autres effets de la réforme sur les comportements de départ à la retraite, liés à l'allongement de la durée d'assurance couplé au système de décote et de surcote, les résultats des variantes étudiées dans le cadre des projections à long terme du Conseil montrent que les hypothèses de comportement, si elles apparaissent relativement neutres sur les comptes de la CNAV en 2050<sup>8</sup>, auraient des conséquences financières à moyen terme importantes. Par exemple, le solde technique de la CNAV, différence entre les cotisations et les prestations, passerait en 2020 de -4,3 milliards d'euros 2003 dans le scénario de base du Conseil à -7,7 milliards d'euros 2003 dans l'hypothèse où la réforme de 2003 ne modifierait pas les comportements de départ en retraite.

## **2 - Des nouvelles projections démographiques et de population active de l'INSEE**

### 21- Les hypothèses

L'INSEE a publié à l'été de nouvelles projections de population totale et de population active à l'horizon 2050.

Les nouvelles projections de l'INSEE se fondent notamment sur les évolutions démographiques récentes. Dans le scénario central de l'INSEE, les hypothèses démographiques sont plus favorables à l'équilibre des régimes qu'elles ne l'étaient dans les précédentes projections : la fécondité serait plus importante (1,9 enfant contre 1,8 enfant), le solde migratoire serait doublé (+100 000 personnes contre +50 000 personnes par an) et la

---

<sup>8</sup> A cet horizon, les économies de prestations induites par le recul de l'âge de liquidation (conduisant à raccourcir la durée de versement des pensions) tendraient à être compensées par les suppléments de droits à la retraite liés au prolongement de l'activité.

mortalité baisserait moins, conduisant en 2050 à une espérance de vie à la naissance inférieure de 2 ans pour les femmes et de 0,5 an pour les hommes à celle des anciennes projections.

De ce fait, la composition par âge de la population serait assez nettement modifiée. Les changements affectent davantage la population en âge de travailler que la population pouvant être à la retraite. La population en âge de travailler atteindrait son maximum en 2006 comme dans la précédente projection, mais ce maximum serait suivi d'une quasi stabilisation alors que précédemment, le recul de la population en âge de travailler était très marqué (- 4,1 millions de personnes entre 2006 et 2050). La révision concernant la population plus âgée est beaucoup plus modeste. Le diagnostic d'une augmentation forte, entre 2006 et 2050, de la population âgée est conservé. C'est en termes de ratio de dépendance démographique que la révision des projections est sensible. La hausse de ce ratio est moins rapide : en 2050, on compterait 70 personnes de 60 ans et plus pour 100 personnes de 20 à 59 ans contre 81 dans les projections précédentes. De plus, toutes les variantes étudiées dans le rapport de mars aboutissaient à un poids de l'effectif des personnes âgées, relativement aux personnes en âge de travailler, supérieur à celui qui est actuellement estimé dans le scénario central de l'INSEE. En effet, celui-ci combine plusieurs hypothèses plus favorables. Il n'en est, cependant, pas de même si l'on se compare avec certaines des variantes des nouvelles projections de l'INSEE.

Au total, le vieillissement de la population, au sens de la progression du ratio de dépendance démographique, n'est pas remis en cause ; il serait simplement plus modéré.

L'INSEE a également modifié sa projection de la population active, pour prendre en compte les révisions de la démographie et la réestimation des taux d'activité par sexe et classe d'âge. Ces nouvelles évaluations de taux d'activité prennent en compte la réforme de 2003, ce qui est nouveau pour l'INSEE (ses précédentes projections dataient d'avant la réforme). Deux hypothèses d'effet des réformes de 1993 et 2003 ont été retenues : dans les deux cas, les évaluations reposent sur le modèle Destinie de l'INSEE. Dans le premier, seuls la moitié des effets fournis par le modèle sont pris en compte. Dans le second, la totalité des effets est retenue. La première hypothèse se rapproche le plus de celle du scénario de base figurant dans le dernier rapport du COR. Il avait en effet été considéré dans les projections présentées au Conseil, à la suite des experts de l'INSEE eux-mêmes, que le modèle de comportement de départ en retraite pouvait exagérer les changements de comportements dus à la nouvelle réglementation. Il avait donc été décidé de ne retenir que 2/3 des effets de Destinie. Les résultats élaborés avec 50% de Destinie doivent donc être considérés comme les plus comparables au scénario de base présenté au Conseil, ceux correspondant à 100% de Destinie, comme une variante haute.

La révision de la population active, essentiellement due à celle de la population en âge de travailler, est sensible. La population active augmenterait, comme dans le précédent scénario, jusqu'en 2015, mais à un rythme plus rapide. Par la suite, la population active serait quasiment stable jusqu'à la fin de période alors qu'elle reculait nettement auparavant. Le changement de perspective est ainsi important.

Cette révision en hausse de la population active se répercute sur l'emploi et sur la croissance potentielle, les hypothèses de taux de chômage n'étant pas modifiées.

## 22- L'impact sur les perspectives financières des régimes

L'ensemble de ces révisions conduit à très peu modifier l'estimation du besoin de financement des régimes en 2020. En 2050, les résultats financiers se situeraient dans le haut de la fourchette des variantes présentées par le Conseil en mars dernier. Un besoin de financement apparaîtrait dès les premières années de projection, comme cela avait été indiqué dans le précédent rapport. Il serait de -0,7 % du PIB en 2020, ce qui ne révisé pas les perspectives qu'on avait pour cet horizon dans le précédent rapport. En revanche, en 2050, le besoin de financement calculé sur la base des hypothèses centrales des projections de l'INSEE serait plus faible qu'initialement projeté dans le scénario de base : il serait de -1,7% du PIB contre -3,1% précédemment (soit un écart de 1,4 point). Ce constat laisse penser que le scénario de base présenté au printemps par le COR n'était pas particulièrement optimiste, hormis le retour au plein emploi en 2015.

Il faut cependant reconnaître que, comme la révision actuelle le montre, les perspectives à 40 ou 50 ans sont très incertaines. C'est ce qui avait d'ailleurs conduit en mars 2006 à réaliser un assez large éventail de variantes.

Dans le cadre de la préparation du rendez-vous de 2008, on peut penser qu'à l'horizon 2020 les contours de la projection sont balisés, au moins en ce qui concerne les évolutions démographiques, et qu'il n'y a pas lieu de remettre en cause les raisonnements conduits dans le rapport de début 2006. En particulier, toutes les variantes, celles relatives au chômage notamment, restent pertinentes à cet horizon. On rappelle qu'un taux de chômage à 7% en 2015 accroîtrait le besoin de financement de 0,5 point de PIB en 2020 et qu'un taux de chômage à 9% l'augmenterait de 0,3 point supplémentaire.

### **3 - Conséquences à en tirer pour les travaux du COR**

Des besoins de financement plus élevés que prévus apparaissent à court terme sous l'effet notamment des départs en retraite anticipée. Des travaux complémentaires devront être conduits dans les mois qui viennent dans la perspective du rendez-vous 2007-2008 pour disposer d'analyses, plus fines que ce n'est actuellement le cas, des comportements de cessation d'activité et de liquidation des pensions par génération.

Les nouvelles projections démographiques réalisées par l'INSEE ne remettent pas en cause l'estimation du besoin de financement du système de retraite à l'horizon 2020, tel qu'il a été présenté au COR au printemps 2006.

A plus long terme, ces projections conduiraient à des résultats se situant en termes de besoin de financement dans la partie basse de la fourchette présentée en mars 2006.

L'analyse des projections financières des régimes de retraite à un horizon relativement éloigné montre qu'un pilotage du système par les soldes est délicat. En effet, l'estimation du solde de financement résulte des évaluations réalisées pour les recettes et les dépenses. Elle est donc tributaire de toutes les hypothèses introduites, et donc de leurs révisions, ainsi que de la qualité des instruments de projection. De plus, compte tenu des masses en jeu, une erreur de 1% sur les ressources ou les dépenses (plus de 300 milliards d'euros 2003 en 2020) aurait un impact sur le solde proportionnellement beaucoup plus important.

A plusieurs reprises, le Conseil a indiqué qu'il souhaitait que les travaux sur les instruments de projection se poursuivent. Il conviendrait sans doute d'élargir la réflexion à la détermination d'autres instruments de pilotage du système des retraites que les projections financières.

Il conviendrait en particulier d'étudier la possibilité de suivre à partir des données d'enquêtes gérées par l'INSEE, la DREES et la DARES ainsi que des données administratives un certain nombre d'indicateurs relatifs aux caractéristiques d'activité et d'emploi des liquidants potentiels, des âges de départ à la retraite et des parcours de sortie d'activité, des rémunérations au long de la carrière et lors du passage à la retraite, des débuts de carrière notamment.

### **III - L'abaque en 2020 : l'espace des possibles**

Selon les projections d'équilibre financier du système des retraites mises à jour avec les dernières projections de population totale et de population active<sup>9</sup>, il resterait un besoin de financement de -0,7 point de PIB à l'horizon 2020, après réforme et avant prise en compte des nouvelles ressources envisagées en 2003.

On sait que pour équilibrer un régime de retraite en répartition, il est possible de jouer sur trois paramètres : le taux de prélèvement, le montant des pensions et l'âge de liquidation. L'arbitrage entre ces trois paramètres avait été présenté dans le premier rapport du COR sous la forme d'une abaque. C'est cette présentation que nous nous proposons de reprendre, mise à jour, pour l'année 2020 (document n°9).

Avant d'en décrire les résultats, il est nécessaire d'indiquer les mécanismes sous-jacents à cette représentation.

#### **1 - Les mécanismes sous-jacents**

La construction de cette représentation graphique repose sur un certain nombre d'hypothèses et de simplifications. Elle se fonde sur l'équation d'équilibre comptable des régimes en répartition, dans laquelle la masse des prélèvements est égale à la masse des pensions versées. Les prélèvements correspondent à l'ensemble des ressources du système (cotisations salariés, employeurs, impôts, taxes et autres ressources finançant les retraites).

Le décalage d'âge joue sur cette équation par l'intermédiaire des effectifs de cotisants et de retraités. Pour évaluer l'effet du décalage d'un an de l'âge de liquidation, l'hypothèse suivante a été retenue : repousser l'âge de liquidation d'un an conduit toute la génération supposée liquider sa retraite en 2020 dans le compte de base à rester dans la situation où elle est en 2019. Les actifs restent actifs un an de plus, les inactifs restent inactifs un an de plus. Ces derniers continuent donc de percevoir des prestations, qui ne sont pas prises en compte dans l'équilibre des régimes de retraite puisqu'il ne s'agit pas de pensions. La charge du décalage d'âge de liquidation est reportée sur d'autres comptes sociaux pour certains inactifs.

---

<sup>9</sup> En supposant que les effets des réformes de retraite correspondent à la moitié des effets de Destinie.

Dans le cas d'une hausse du taux de prélèvement, aucune distinction n'est faite entre les différentes catégories de ressources : la hausse de prélèvement diminue le salaire net dans tous les cas de figure. De ce fait, le ratio pension moyenne nette sur salaire moyen net augmente (alors que la pension moyenne nette n'est pas modifiée). Si on souhaite maintenir ce ratio au niveau antérieur, il faut soit augmenter les prélèvements sur les pensions, soit réduire les pensions brutes.

Cette construction ne traite pas d'importantes questions qui se posent, comme celle de la diversité des régimes, puisque ceux-ci sont agrégés et traités comme un régime de répartition unique. La façon dont on atteint tel niveau de pension moyenne relativement au salaire moyen n'est pas abordée non plus : les revenus des actifs et des retraités sont pris en compte en moyenne, sans faire de distinction par exemple entre la pension à la liquidation et l'évolution des pensions une fois liquidées. Le mode d'indexation des pensions n'est donc pas traité par cette abaque.

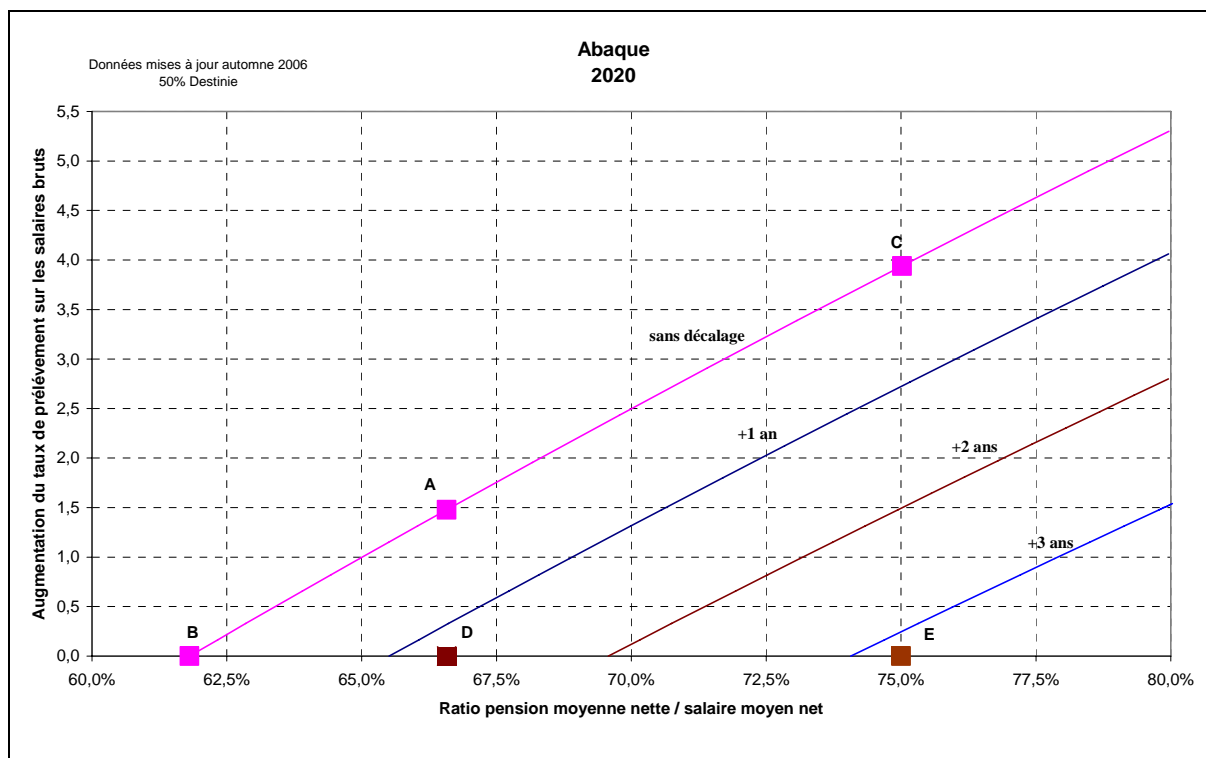
Malgré ces simplifications, cette représentation reste utile car elle permet de fixer les ordres de grandeur concernant les modifications des paramètres nécessaires pour équilibrer le système de retraite, ce qui fournit, une fois le choix effectué, une cible vers laquelle converger au moyen de mesures de réglementation à définir.

## **2 - Les résultats**

Sous les hypothèses du scénario de base du Conseil, les choix pour assurer l'équilibre financier du système de retraite sont retracés dans le graphique ci-dessous.

Le ratio pension moyenne nette sur salaire moyen net est représenté sur l'axe horizontal, la hausse du taux de prélèvement par rapport à la situation actuelle, sur l'axe vertical. Chaque droite correspond à un décalage d'âge de liquidation.

La droite BC représente le choix entre baisse du ratio pension moyenne nette sur salaire moyen net et hausse de cotisation à âge inchangé par rapport à l'âge de liquidation figurant dans les projections. Cet âge est légèrement plus élevé que l'âge de liquidation avant la réforme de 2003. La droite suivante représente le même arbitrage pension/cotisations, une fois fait le choix de décaler l'âge de liquidation d'un an. Chaque droite représente un décalage d'un an vis-à-vis de la droite immédiatement à gauche. Tous les points sur les droites correspondent à des situations à l'équilibre.



Le point A représente la situation où les pensions sont estimées dans le cadre de la législation actuelle, sans nouveau décalage d'âge de liquidation par rapport à celui qui est dû à la réforme de 2003 et qui est inscrit dans le scénario de base des projections. Le déséquilibre restant à compenser (une fois pris en compte les effets de la réforme de 2003 et sans les éventuelles recettes nouvelles envisagées au moment de la réforme) est dans ce cas couvert par une hausse du taux de prélèvement sur les rémunérations brutes de 1,5 point. Le ratio pension moyenne nette sur salaire moyen net est évalué compte tenu de cette hausse de taux de prélèvement.

Le point D représente la situation dans laquelle les pensions nettes restent au niveau estimé dans le scénario de base relativement au salaire net et dans laquelle le taux de prélèvement n'est pas augmenté. Il serait alors nécessaire de décaler l'âge de liquidation de plus d'un an (environ 5 trimestres).