

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 6 juillet 2011 à 9 h 30

« Avis technique sur l'évolution de la durée d'assurance pour la génération 1955 »

Avis technique du Conseil d'orientation des retraites

prévu par les dispositions du IV de l'article 17 de la loi du 9 novembre 2010

**Avis technique du Conseil d'orientation des retraites
prévu par les dispositions du IV de l'article 17 de la loi du 9 novembre 2010**

La loi du 9 novembre 2010, portant réforme des retraites, a confirmé le principe d'allongement au fil des générations de la durée d'assurance ou de services requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein qui avait été défini par la loi du 21 août 2003 mais en a modifié les règles de fixation. Elle prévoit notamment que le Conseil d'orientation des retraites rende un avis technique sur l'évolution du rapport entre la durée d'assurance et la durée moyenne de retraite. En effet, selon le IV de l'article 17 de la loi du 9 novembre 2010 : « *Pour les assurés nés à compter du 1^{er} janvier 1955, la durée d'assurance ou de services et bonifications permettant d'assurer le respect de la règle énoncée au I est fixée par décret, pris après avis technique du Conseil d'orientation des retraites portant sur l'évolution du rapport entre la durée d'assurance ou la durée de services et de bonifications et la durée moyenne de retraite, et publié avant le 31 décembre de l'année au cours de laquelle ces assurés atteignent l'âge mentionné au dernier alinéa du même I, minoré de 4 années [soit l'âge de 56 ans] ».*

Il revient ainsi au Conseil d'orientation des retraites de rendre un avis technique en 2011, avant la fixation par le gouvernement, par voie de décret, de la durée d'assurance applicable à la génération 1955. Cet avis, qui concerne le calcul de la durée d'assurance selon les modalités prévues par la loi du 21 août 2003, se situe donc dans le cadre du dispositif législatif et réglementaire en vigueur.

Afin que les assurés de la génération 1955 disposent de l'information sur la durée d'assurance qui leur est applicable suffisamment à l'avance, notamment ceux susceptibles de partir au titre des départs anticipés pour carrière longue, le Conseil a choisi d'y consacrer sa séance de juillet 2011.

* *

La loi du 9 novembre 2010 a confirmé le principe posé par la loi du 21 août 2003 d'une évolution au fil des générations de la durée d'assurance requise pour une retraite au taux plein, en lien avec l'augmentation de l'espérance de vie à 60 ans.

Plus précisément, le I de l'article 5 de la loi du 21 août 2003 dispose que « *la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une retraite au taux plein et /.../ la durée des services et bonifications nécessaire pour obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile ou militaire de retraite /.../ évoluent de manière à maintenir constant, jusqu'en 2020, le rapport constaté, à la date de publication de la présente loi, entre ces durées et la durée moyenne de retraite ».*

La durée moyenne de retraite est elle-même définie par la loi (article 5 de la loi de 2003) : « *la durée moyenne de retraite s'entend, pour une année civile donnée, de l'espérance de vie à l'âge de soixante ans telle qu'estimée cinq ans auparavant, dont est retranché l'écart existant entre la durée d'assurance /.../ pour l'année considérée /.../ et celle de cent soixante trimestres /.../ [soit 40 annuités] ».*

De plus, la durée d'assurance applicable à une génération est celle qui est définie pour l'année civile de ses 60 ans, sauf pour les militaires et les catégories actives (cf. V et VI de l'article 5 de la loi de 2003, modifiée par la loi de 2010).

Ainsi, pour la génération 1955 qui aura 60 ans en 2015, l'espérance de vie à retenir est l'espérance de vie à 60 ans, estimée cinq ans auparavant, donc en 2010. Comme cela avait été le cas dans les travaux de la Commission de garantie des retraites en 2007, les données d'espérance de vie transmises par l'INSEE correspondent à une moyenne sur trois ans, afin d'atténuer les effets de variations annuelles.

Le niveau de référence du rapport entre la durée d'assurance et la durée moyenne de retraite est celui observé en 2003 : la durée d'assurance était alors égale à 40 ans et l'espérance de vie à 60 ans estimée en 1998 (cinq ans auparavant) était de 22,39 années, soit un ratio de $40 / 22,39$, ou 1,79.

La durée d'assurance applicable aux générations 1953 et 1954 a quant à elle été fixée par le décret n° 2010-1734 du 30 décembre 2010 à 41 ¼ ans (165 trimestres).

Pour le calcul de la durée d'assurance applicable à la génération 1955, qui fait l'objet du présent avis, l'espérance de vie à 60 ans retenue s'élève selon l'INSEE à 24,42 ans, en progression de 0,17 an par rapport à l'année précédente. Avec une durée d'assurance maintenue à 41 ¼ ans, comme pour la génération 1954, le rapport entre cette durée d'assurance et la durée moyenne de retraite serait de 1,78 et ne permettrait pas d'atteindre la cible (1,79). Ce serait en revanche le cas avec une durée d'assurance augmentée d'un trimestre par rapport à celle de la génération 1954, soit une durée de 41 ½ ans.

Eu égard à l'évolution du rapport entre la durée d'assurance ou la durée de services et bonifications et la durée moyenne de retraite, l'application de la règle définie par la loi de 2003 aux données d'espérance de vie estimées par l'INSEE en 2010 conduit à une durée d'assurance de 41 ½ annuités pour la génération née en 1955.

Tableau de calcul de la durée d'assurance requise pour le taux plein

Génération née en...	Année (n) des 60 ans	Espérance de vie à 60 ans estimée en n-5 par l'INSEE	Ratio calculé avec une durée d'assurance inchangée par rapport à l'année n-1	Durée d'assurance retenue	Ratio calculé avec la durée d'assurance retenue
1943	2003	22,39	1,79	40	1,79
1944	2004	22,46	1,78	40	1,78
1945	2005	22,59	1,77	40	1,77
1946	2006	22,72	1,76	40	1,76
1947	2007	22,84	1,75	40	1,75
1948	2008	23,03	1,74	40	1,74
1949	2009	23,21	1,72	40,25	1,75
1950	2010	23,28	1,75	40,5	1,78
1951	2011	23,52	1,76	40,75	1,79
1952	2012	23,74	1,77	41	1,80
1953	2013	24,10	1,77	41,25	1,81
1954	2014	24,25	1,79	41,25	1,79
1955	2015	24,42	1,78	41,5	1,81

Lecture : Pour la génération 1955, qui aura 60 ans en 2015, l'espérance de vie à prendre en compte (estimée par l'INSEE cinq ans avant) est égale à 24,42 ans. A durée d'assurance inchangée (soit 41,25 ans), le rapport entre la durée d'assurance (41,25) et la durée moyenne de retraite (égale à $24,42 - (41,25 - 40)$) serait égal à 1,78, ce qui ne permet pas d'atteindre la cible de 1,79, correspondant à la valeur de ce ratio en 2003. La durée est donc augmentée d'un trimestre, à 41,5 ans, ce qui conduit à un ratio de 1,81 ($41,5 / (24,42 - (41,5 - 40))$).

A l'occasion de la discussion de l'avis technique qu'il appartenait au COR de rendre selon les dispositions du IV de l'article 17 de la loi du 9 novembre 2010, plusieurs membres du COR, parmi les représentants des organisations syndicales, ont exprimé leur opposition à la mesure d'allongement de la durée d'assurance pour une retraite à taux plein. Ce principe d'allongement contenu dans la loi du 21 août 2003 ne fait pas consensus au sein du COR, certains membres y étant complètement opposés, d'autres, sans y être opposés par principe, contestant son application conjuguée au relèvement des âges légaux de la retraite, en raison notamment de l'incidence de ces mesures sur les catégories les plus modestes.

Certaines des modalités techniques prévues par la loi pour cet allongement de la durée d'assurance ont par ailleurs suscité certains débats au sein du Conseil :

- la date à laquelle l'avis du COR doit être rendu : compte tenu du fait que l'avis doit, selon la loi, s'appuyer sur les données publiées cinq ans avant l'année au cours de laquelle la génération concernée atteint 60 ans, celui-ci pourrait en fait être publié un an plus tôt que l'échéance fixée par la loi, soit l'année des 55 ans de la génération concernée. Cette avancée du calendrier contribuerait à améliorer l'information des assurés qui connaîtraient plus tôt la durée d'assurance les concernant ;
- l'âge de référence retenu pour l'espérance de vie : la loi précise que le calcul de la durée moyenne de retraite se fonde sur l'espérance de vie à 60 ans, à laquelle on retranche l'augmentation de la durée d'assurance. Le Conseil observe que ce calcul ne prend pas pleinement en compte l'augmentation progressive de l'âge d'ouverture des droits de 60 à 62 ans prévue par la loi du 9 novembre 2010 et s'interroge sur les conséquences à en tirer.

Le COR rappelle enfin qu'il n'entre pas dans ses missions habituelles de rendre des avis techniques sur l'application de dispositions prévues par la loi : une telle procédure ne saurait avoir qu'un caractère exceptionnel. Organe d'expertise et de débat, le COR a pour objet, par ses travaux et notamment par les rapports qu'il prépare, de favoriser, autant que faire se peut, les conditions d'un diagnostic partagé sur les questions relatives aux évolutions du système de retraite.