

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 26 février à 14 h 30

« Compléments aux perspectives du système de retraite en 2020, 2040 et 2060 »

Document N°1

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

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Compléments aux perspectives du système de retraite en 2020, 2040 et 2060

Ce dossier s'inscrit dans le prolongement du 11^e rapport du COR, *Retraites : perspectives 2020, 2040 et 2060*, adopté le 19 décembre dernier.

Le Conseil avait précisé dans ce rapport que des variantes en matière de démographie et de législation seraient examinées ultérieurement. En effet les divers scénarios et variantes étudiés dans le 11^e rapport se distinguent uniquement par leur cadre macroéconomique. Ils reposent tous sur les mêmes hypothèses pour ce qui concerne les comportements d'activité et la démographie – celles du scénario central des projections de population 2007-2060 de l'INSEE publiées en 2010 – et sur l'hypothèse de « législation inchangée », c'est-à-dire que seules les évolutions de la réglementation d'ores et déjà actées ont été prises en compte.

En outre, le Conseil a souhaité que l'exercice de projection, qui a conduit notamment à examiner au niveau global les évolutions de la pension moyenne de l'ensemble des retraités rapportée au revenu d'activité moyen de l'ensemble des actifs en emploi, soit complété par l'examen de l'évolution de taux de remplacement au fil des générations, donc à un niveau individuel, sur la base de cas types stylisés et représentatifs, en cohérence avec les hypothèses des projections financières.

Ces deux types de travaux complémentaires constituent le présent dossier. Ils ont été réalisés, par souci de simplification et de lisibilité, dans le cadre des hypothèses macroéconomiques du scénario B (à long terme, taux de chômage de 4,5 % et croissance de la productivité du travail de 1,5 % par an), sans que ce choix ne confère un statut particulier au scénario B.

1. Les variantes en matière de démographie et d'activité

Le **document n°2** présente les résultats des variantes de démographie et d'activité.

Pour chacun des trois facteurs de fécondité, de migration et d'espérance de vie, les projections de population de l'INSEE distinguent trois hypothèses : « haute », « centrale » et « basse ». Tous les croisements possibles ne sont toutefois pas projetés et les variantes étudiées correspondent à deux cas de figure :

- variantes hautes et basses pour l'un des facteurs, en maintenant l'hypothèse centrale pour les deux autres ;
- variantes extrêmes en termes de rapport démographique, c'est-à-dire variante de population « jeune » (fécondité et migrations hautes, espérance de vie basse) et variante de population « âgée » (espérance de vie haute, fécondité et migrations basses).

Les variantes démographiques considérées se traduisent par une très forte variabilité du solde financier du système de retraite projetés à long terme, allant d'un besoin de financement de 2,7 points de PIB à un excédent de 1,1 point de PIB en 2060 selon les scénarios démographiques les plus extrêmes parmi ceux examinés. Du fait de la forte inertie des phénomènes démographiques, les impacts ne sont généralement sensibles qu'à moyen, voire à long terme. C'est particulièrement vrai pour la fécondité, qui ne peut avoir un effet sensible sur l'équilibre du système de retraite qu'à partir de la fin des années 2030. Les incertitudes en

ce qui concerne l'espérance de vie et le flux migratoire peuvent en revanche avoir un impact à plus court terme.

Outre les variantes de démographie proprement dites, les projections de population active publiées par l'INSEE reposent sur divers scénarios de comportement d'activité, basés sur des taux d'activité plus ou moins élevés que dans le scénario central (pour ces variantes, le cadre démographique est en revanche toujours celui du scénario central de population).

Deux types de variantes ont été examinés en la matière :

- deux variantes dites « statistiques » (« haute » et « basse »), qui permettent d'appréhender les incertitudes statistiques qui pèsent sur les estimations de taux d'activité ;
- deux variantes sur l'ampleur de « l'effet horizon », c'est-à-dire l'effet indirect du relèvement de l'âge d'ouverture des droits de 60 à 62 ans sur les taux d'emploi juste avant cet âge ; l'INSEE a, dans ses projections de population active, réalisé deux variantes (avec et sans effet horizon), alors que le COR a retenu l'hypothèse moyenne dans son 11^e rapport.

Ces variantes d'activité se traduisent en pratique par de faibles écarts par rapport au scénario central d'activité retenu dans le 11^e rapport du COR (projeté dans le cadre du scénario B pour le cadre macroéconomique). Ces écarts seraient de l'ordre de 0,1 voire 0,2 point de PIB, stables sur toute la période de projection (2020 à 2060).

2. Les variantes en matière de législation

Le **document n°3** explore les perspectives financières sous deux scénarios en matière de législation.

Le premier scénario, dit « avant réformes », correspond aux résultats projetés des régimes de retraite si les modifications survenues depuis 2010 (réforme des retraites de 2010, accord AGIRC-ARRCO du 18 mars 2011, LFSS pour 2011, 2012 et 2013, décret du 2 juillet 2012) n'avaient pas eu lieu.

Sans les réformes, la masse de prestations en 2022 (quand la génération 1955 atteint 67 ans) aurait été plus élevée qu'après réformes d'environ 2,7 % pour l'ensemble du système de retraite. L'effet propre des réformes se réduirait par la suite au cours du temps, d'une part du fait d'une légère diminution de l'effet des réformes sur les âges de départ à la retraite, d'autre part parce que le décalage des âges de départ à la retraite se traduirait par des pensions plus élevées. A l'horizon de 2060, la masse projetée des prestations de retraite aurait été d'environ 2 % plus élevée si les réformes engagées depuis 2010 n'avaient pas été mises en œuvre.

Les réformes auraient en outre augmenté la masse des ressources du système de retraite de 1 % dès 2011 – pour l'essentiel grâce aux ressources nouvelles apportées au système –, pour atteindre ensuite environ 4 à 5 % au début des années 2020. Cet écart resterait ensuite globalement stable jusqu'à l'horizon de projection.

Au total, l'ensemble des modifications de réglementation survenues depuis 2010 auraient contribué à diminuer le besoin de financement du système de retraite de 0,2 point de PIB dès 2011 et d'environ 0,9 à 1 point de PIB à partir des années 2020, c'est-à-dire après la pleine

montée en charge des diverses modifications de réglementation, dont le relèvement des âges légaux de la retraite.

Le second scénario examiné, dit « allongement de la durée d'assurance », permet d'étudier ce que seraient les perspectives financières du système de retraite à long terme si l'on poursuivait, jusqu'à l'horizon de projection, l'allongement progressif de la durée d'assurance requise pour le taux plein par application au-delà de 2020 de la règle de partage des gains d'espérance de vie à 60 ans formulée en 2003. Ce scénario, dont l'examen, en variante à l'hypothèse de « législation inchangée », avait été acté par le COR lors du lancement de l'exercice de projection à l'été 2012, ne préjuge pas de l'avis du Conseil sur de telles perspectives d'évolution de la durée d'assurance.

Dans ce scénario, la durée d'assurance requise pour le taux plein, qui devrait être de 41,75 ans à partir de la génération née en 1958, continuerait d'augmenter progressivement au fil du temps, pour atteindre 42 ans pour la génération née en 1962, 43 ans pour celle née en 1975, 44 ans pour celle née en 1989 et 44,75 ans pour celle née en 2000.

Par rapport à une situation où cette durée n'augmenterait plus après 2020 – hypothèse retenue dans le 11^e rapport du COR –, le besoin de financement serait réduit d'environ 0,3 point de PIB à l'horizon 2040 et de 0,7 point de PIB à l'horizon 2060. Il permettrait, à cette date, que le système de retraite revienne selon les projections à une situation de léger excédent, avec les hypothèses de gain de productivité et de taux de chômage du scénario B (respectivement +1,5 % par an et 4,5 % à terme) et de rendements AGIRC-ARRCO constants. Cependant, en l'absence de nouvelles mesures, le système de retraite accumulerait d'ici là, donc pendant près de cinquante années, des déficits annuels, représentant de 0,6 % à 1 % du PIB jusqu'en 2040.

3. Les projections de taux de remplacement sur la base de cas types

En complément des projections financières du système de retraite aux horizons 2020, 2040 et 2060, le COR a souhaité étudier les perspectives d'évolution des taux de remplacement calculés sur plusieurs profils types d'assurés, appartenant aux générations qui partiront à la retraite aux divers horizons de l'exercice de projection (générations 1950 à 1990).

L'analyse des taux de remplacement sur cas type constitue un complément habituel des projections financières du Conseil. Le travail d'élaboration des carrières types pour cet exercice a déjà fait l'objet de plusieurs séances du Conseil, en octobre 2010, février 2012 et novembre 2012.

Le **document n°4** précise la démarche méthodologique et les hypothèses d'élaboration des carrières types, puis détaille les résultats obtenus.

On rappellera seulement ici que les cas types étudiés s'appuient sur les travaux présentés lors de la séance de novembre 2012, ayant conduit à déterminer quatre profils de salariés monoaffiliés du secteur privé et quatre autres de la fonction publique d'Etat. Ces travaux ont été complétés par une étude nouvelle de la DGAFP sur les profils par âges des salaires des fonctionnaires de la génération 1950 (**document n°5**) et le travail de projection des taux de remplacement sur cas type a été réalisé par la DSS au moyen de sa maquette *Osiris* (**document n°6**).