

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°3

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

**Perspectives du système de retraite en 2020, 2040 et 2060 :
variantes en matière de législation**

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Perspectives du système de retraite en 2020, 2040 et 2060 : variantes en matière de législation

Les perspectives financières du système de retraite projetées dans le cadre du 11^e rapport du COR¹ l'ont été « à législation inchangée », c'est-à-dire que seules les évolutions de la réglementation d'ores et déjà actées ont été prises en compte. En complément de ces projections et des variantes de démographie et de comportements d'activité (**document n°2**), le présent document explore les perspectives financières sous deux autres scénarios en matière de législation :

- le premier, 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 ; il renseigne sur l'impact de ces modifications récentes sur le solde du système de retraite, dans une optique d'évaluation des politiques publiques² ;
- le second, 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.

Ces projections s'inscrivent dans une démarche d'étude de l'impact de la législation en matière de retraite dans un cadre « toutes choses égales par ailleurs », en particulier à hypothèses macroéconomiques (productivité et chômage), conventions comptables et méthodologie de projection constantes. Elles permettent ainsi d'étudier l'impact propre de variantes en matière de législation –ce que la simple comparaison de projections réalisées à des dates différentes ne permet pas, puisqu'il n'est pas possible dans ce dernier cas de distinguer ce qui procède de la législation et ce qui ressort de modifications des autres hypothèses de projection.

Les hypothèses de gain de productivité (donc de salaire) et de taux de chômage retenues ici sont celles du scénario B (respectivement +1,5 % par an et 4,5 % à terme) dans un contexte de rendements constants à l'AGIRC et à l'ARRCO –sans que cela ne confère un statut particulier à l'ensemble de ces hypothèses–, ce qui facilite la comparaison des résultats avant réforme à ceux de ce scénario, et donc l'estimation d'un impact des réformes toutes choses égales par ailleurs.

¹ *Retraites : perspectives 2020, 2040 et 2060*, décembre 2012.

² Il s'agit d'un cadre d'évaluation dit « ex ante », puisqu'il se fonde sur des projections, selon une modélisation des effets des modifications de législation.

1. Scénario « avant réformes »

a) *Présentation du scénario*

Le scénario dit « avant réformes » consiste à projeter la situation financière du système de retraite sous l'hypothèse que le cadre réglementaire correspond à celui qui prévalait avant la réforme des retraites de 2010. Par rapport au cadre des hypothèses réglementaires des projections présentées dans le 11^e rapport du COR, cela revient à annuler plusieurs évolutions récentes :

- concernant certains paramètres d'âge en matière de retraite³ : relèvement progressif de 2 ans de l'âge d'ouverture des droits et de l'âge d'annulation de la décote, modifications des conditions de départ anticipé au titre des carrières longues ou au titre des parents de 3 enfants dans la fonction publique ;
- ou instituant des ressources nouvelles : hausses de cotisations salariales et/ou patronales, nouveaux impôts et taxes affectées.

Ces modifications réglementaires impliquent également des modifications du cadre macroéconomique des projections, puisqu'elles jouent sur la population en emploi, et donc sur le PIB. Dans les simulations présentées ici, l'hypothèse retenue est que les gains de productivité (et donc les salaires) et le taux de chômage sont, année après année, identiques, qu'il y ait eu réformes ou non. Les réformes sont donc supposées avoir un impact de même ampleur, en proportion, sur le nombre de cotisants, la population active et le PIB⁴.

Le scénario « avant réformes » a fait l'objet de simulations par les 33 régimes de retraite participant aux projections du COR, qui ont ensuite été agrégées au moyen de la maquette globale de projection du secrétariat général du COR. La qualité des simulations est variable dans la mesure où les régimes disposent d'outils de projection plus ou moins élaborés ; c'est pourquoi l'analyse se concentre ici sur les résultats agrégés.

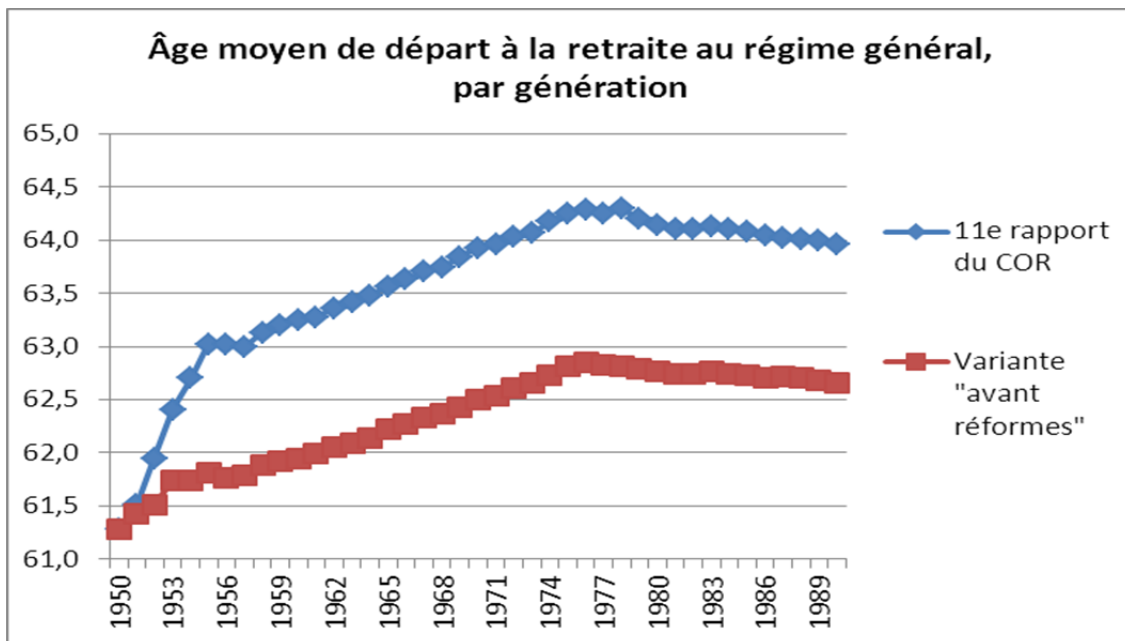
Les hypothèses de gain de productivité (donc de salaire) et de taux de chômage sont celles du scénario B.

³ Le paramètre de durée requise pour le taux plein, qui augmente progressivement jusqu'à atteindre 41,75 ans à partir de la génération née en 1958, est à l'inverse identique dans tous les scénarios, puisque le principe qui justifie cette augmentation est formulé dans la réforme des retraites de 2003.

⁴ Les effets des réformes sur l'emploi sont simulés à partir des impacts estimés par les différents régimes, selon la modélisation des comportements d'activité programmée dans leurs outils de projection. On prend en outre en compte un effet de bouclage macroéconomique lié à l'hypothèse de stabilité à terme des effectifs dans la fonction publique d'Etat : d'après cette hypothèse, le recul des âges de départ à la retraite dans les régimes du public lié aux réformes se traduit par moins d'embauches, et on postule que les personnes qui auraient été embauchées dans le public en l'absence de réformes se reportent sur le secteur privé –ce qui correspond à une hypothèse de population active constante dans les classes d'âge hors seniors.

b) Effets sur le solde du système de retraite

Les mesures prises depuis 2010 concernant certains paramètres d'âge en matière de retraite (relèvement progressif de 2 ans de l'âge d'ouverture des droits et de l'âge d'annulation de la décote, modifications des conditions de départ anticipé au titre des carrières longues ou au titre des parents de 3 enfants dans la fonction publique) se traduisent au total par une hausse sensible de l'âge effectif moyen de départ à la retraite, de l'ordre de plus d'un an entre les générations 1950 et 1955 : au régime général, l'âge moyen de liquidation simulé serait ainsi de 63 ans parmi les nés en 1955, alors qu'il n'aurait été que de 61,8 ans en l'absence des réformes. L'écart lié aux réformes se maintiendrait ensuite –à de faibles variations près– jusqu'aux générations les plus récentes.



Le décalage marqué de l'âge effectif de départ à la retraite entre les générations 1950 et 1955 se traduit par une diminution sensible de la masse de prestations entre 2010 et 2022 (quand la génération 1955 atteint 67 ans) par rapport au scénario avant réformes. Sans les réformes, la masse de prestations en 2022 aurait été plus élevée qu'après réformes d'environ 2,7 % pour l'ensemble du système de retraite, avec des ampleurs contrastées d'un régime à l'autre : l'écart en 2022 serait par exemple de 1,7 % dans la Fonction publique d'Etat mais de 5,1 % à la CNAV⁵. 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 – avec l'allongement de la durée des études, l'âge de départ à la retraite aurait de toute façon augmenté, même si l'augmentation aurait été de moindre ampleur qu'avec le relèvement des bornes d'âge –, d'autre part parce que le décalage des âges de départ à la retraite se traduirait par des pensions plus élevées – d'où un effet sur la masse de prestations atténué par rapport à l'effet sur le nombre de retraités. A l'horizon de 2060, la masse projetée des prestations de

⁵ Les différences entre régimes proviennent en partie des durées moyennes validées par leurs assurés. L'effet du relèvement des bornes d'âge varie en effet fortement pour des personnes à carrières courtes (qui attendent souvent l'âge d'annulation de la décote pour liquider leurs droits à la retraite, et dont l'âge de départ à la retraite recule donc de 2 ans, de 65 à 67 ans) ou pour des personnes à carrière complète (qui peuvent s'avérer moins touchées, voire pas touchées du tout, par le relèvement de l'âge d'ouverture des droits).

retraite aurait été d'environ 2 % plus élevée si les réformes engagées depuis 2010 n'avaient pas été mises en œuvre.

Dépenses du système de retraite dans le scénario B (hors charges financières)

en % de PIB		2011	2020	2030	2040	2050	2060
Tous régimes (AGIRC- ARRCO rendements constants)	11e rapport du COR (a)	13,8%	14,2%	14,0%	13,9%	13,6%	13,5%
	Variante "avant réformes" (b)	13,9%	14,7%	14,5%	14,3%	14,0%	13,9%
	Ecart (a)-(b)	-0,1%	-0,6%	-0,5%	-0,4%	-0,4%	-0,4%

Source : maquette COR

En ce qui concerne les ressources, si certaines modifications de réglementation survenues récemment ont une montée en charge progressive au cours des années 2010 –effet du relèvement des bornes d'âge sur l'emploi et augmentation progressive des taux de cotisation dans certains régimes– d'autres ont un impact marqué dès 2011 –notamment l'apport de nouvelles ressources *via* des impôts ou taxes affectés. Les réformes augmentent ainsi la masse des ressources du système de retraite de 1 % dès 2011 (et d'un peu plus de 3 % à la CNAV), pour atteindre ensuite environ 4 à 5 % au début des années 2020. Cet écart reste ensuite globalement stable jusqu'à l'horizon de projection. Dans la fonction publique d'Etat, la masse des ressources augmente progressivement au cours des années 2010, du fait de la hausse de taux de cotisation à la charge des salariés décidée dans la réforme de 2010 (et complétée par une hausse supplémentaire liée au décret du 2 juillet 2012). Cette hausse reste cependant mesurée et représente à terme moins de 1 % de la masse des ressources, du fait du faible poids des cotisations à la charge des fonctionnaires dans la masse des ressources du régime⁶.

Ressources du système de retraite dans le scénario B (hors produits financiers)

en % de PIB		2011	2020	2030	2040	2050	2060
Tous régimes (AGIRC- ARRCO rendements constants)	11e rapport du COR (a)	13,3%	13,3%	13,1%	13,1%	13,0%	13,0%
	Variante "avant réformes" (b)	13,1%	12,9%	12,7%	12,6%	12,5%	12,4%
	Ecart (a)-(b)	0,2%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,6%

Source : maquette COR

⁶ La ressource principale du régime de la Fonction publique d'Etat correspond à la contribution d'équilibre de l'Etat employeur. On rappelle que, dans les projections du COR, l'hypothèse retenue consiste à figer le taux de cotisation implicite à son niveau de 2011 : il ne s'agit donc plus d'une contribution « d'équilibre » en 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 –pour l'essentiel grâce aux ressources nouvelles apportées au système– 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 retraite⁷.

**Solde financier du système de retraite dans le scénario B
(hors produits et charges financières)**

en % de PIB		2011	2020	2030	2040	2050	2060
Tous régimes (AGIRC- ARRCO rendements constants)	11e rapport du COR (a)	-0,7%	-1,0%	-1,0%	-0,9%	-0,7%	-0,6%
	Variante "avant réformes" (b)	-0,9%	-1,9%	-2,0%	-1,9%	-1,7%	-1,6%
	Ecart (a)-(b)	0,2%	1,0%	1,0%	0,9%	0,9%	1,0%

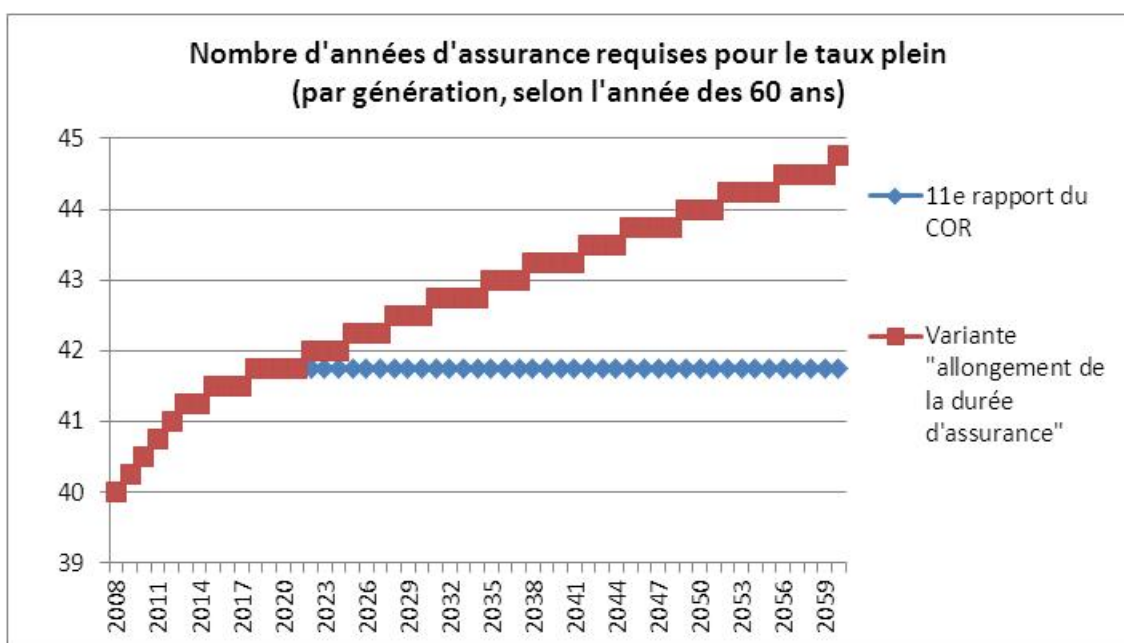
Source : maquette COR

⁷ Cet effet propre estimé des modifications réglementaires survenues depuis 2010 ne peut pas être comparé à l'écart observé entre les soldes projetés lors des exercices de projection du COR de 2010 et de 2012 (par exemple en 2020, solde projeté allant de -1,7 à -2,1 points de PIB selon les scénarios des projections de 2010, et de -1,1 à -0,9 point de PIB dans l'exercice de 2012). L'écart entre les deux exercices de projection inclut en effet, outre l'impact propre des réformes, celui des révisions des hypothèses macroéconomiques et celui de la modification de l'hypothèse conventionnelle de taux de cotisation implicite de l'Etat (taux figé à son niveau de 2011 pour l'exercice de 2012 et à son niveau de 2000 pour l'exercice de 2010, conduisant à un écart conventionnel de besoin de financement d'environ 0,7 point de PIB à l'horizon 2020).

2. Scénario « allongement de la durée d'assurance »

a) Présentation du scénario

Le scénario d'allongement de la durée d'assurance a été simulé afin d'étudier ce qu'impliquerait la poursuite, au-delà de 2020, de la règle de partage des gains d'espérance de vie à 60 ans entre durée de carrière et durée à la retraite. Sous cette hypothèse, la durée requise pour le taux plein de chaque génération jusqu'à celle née en 2000 se déduit mécaniquement –en appliquant la formule de calcul utilisée pour l'allongement de cette durée jusqu'en 2020– à partir des projections d'espérance de vie à 60 ans à l'horizon 2060 publiées par l'INSEE. Cette durée, 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.



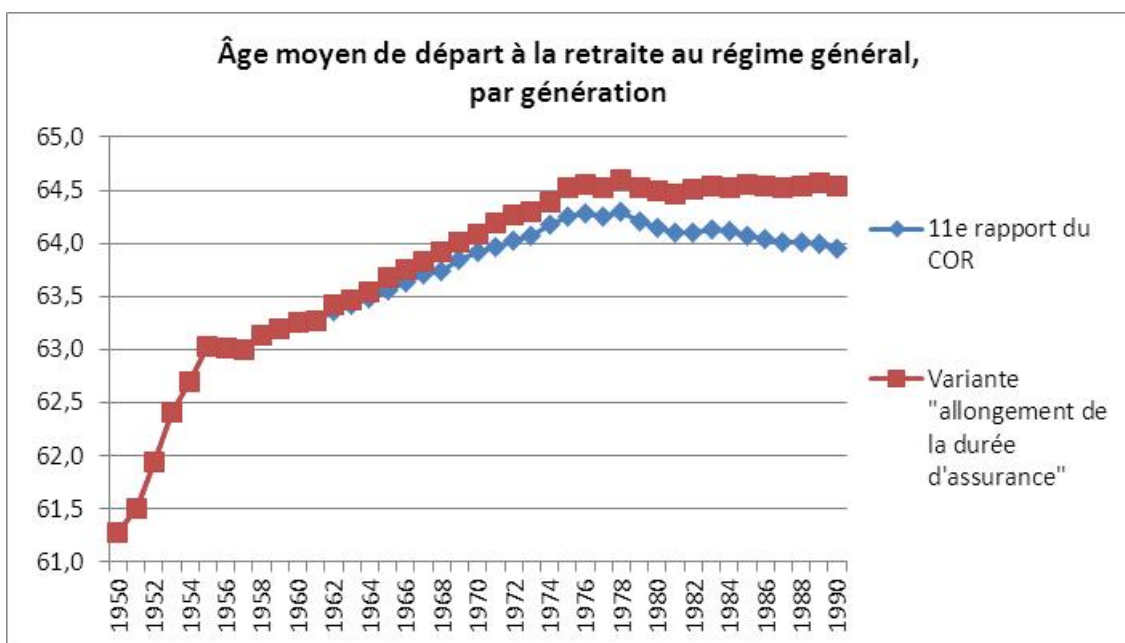
Source : calculs secrétariat général du COR

Le scénario présenté ici n'a fait l'objet de simulations que de la part des régimes les plus importants en termes numériques (régime général, AGIRC et ARRCO, régime de la Fonction publique d'Etat et CNRACL). Pour les autres, l'impact de l'allongement de la durée requise pour le taux plein a été extrapolé dans le cadre de la maquette du secrétariat général du COR, en s'appuyant sur les résultats des régimes ayant simulé le scénario. Comme pour le scénario « avant réforme », les hypothèses de gain de productivité et de taux de chômage année après année sont identiques à celles du scénario B. La variante se distingue en revanche du scénario B en ce qui concerne le nombre de cotisants, la population active et le PIB : les effets de l'allongement de la durée requise sur ces grandeurs sont pris en compte en se fondant sur les impacts sur l'emploi estimés par chacun des régimes ayant réalisé la simulation, en intégrant

en outre l'effet de bouclage macroéconomique lié à l'hypothèse d'effectifs constants, quel que soit le scénario envisagé, dans la fonction publique d'Etat⁸ (cf. note 4).

b) Effets sur le solde du système de retraite

L'allongement de la durée requise pour le taux plein se répercute principalement sur l'âge moyen effectif de départ à la retraite, ce qui a des effets à la fois sur la masse des prestations (les générations concernées liquident leurs droits un peu plus tard en moyenne) et sur la masse de ressources (une partie des assurés reste un peu plus longtemps en emploi). Cet impact ne se ferait sentir, par construction, qu'après 2020, et augmenterait progressivement au cours du temps. Au régime général, il correspondrait à un décalage de l'âge effectif moyen de départ à la retraite d'environ 0,2 an pour la génération née en 1970, 0,3 an pour celle née en 1980 et 0,6 an pour celle née en 1990.



L'impact de l'allongement de la durée requise pour le taux plein est *a priori* plus fort sur le nombre de retraités que sur le nombre de cotisants, puisque toutes les personnes qui retardent leur départ à la retraite ne sont pas en emploi ou ne poursuivent pas leur carrière pour autant. Par ailleurs, l'allongement joue également sur le niveau des pensions, avec notamment un impact négatif pour les retraités qui liquident leurs droits avec une carrière incomplète⁹. La même référence de durée est en effet retenue comme durée requise pour une carrière complète au dénominateur du coefficient de proratisation dans les régimes de base en annuités : à durée de carrière (incomplète) identique, le coefficient de proratisation, et donc le montant de pension, est plus faible lorsque la durée requise est plus élevée.

⁸ Comme dans le cas du scénario « hors réforme », seul est pris en compte l'impact de cet effet de bouclage sur le nombre de cotisants. L'impact à plus long terme sur la masse des pensions est supposé de second ordre et ignoré dans la projection.

⁹ A l'inverse, pour les retraités à carrière complète, le report de l'âge de départ à la retraite peut se traduire par une hausse du salaire de référence, et donc un montant de pension plus élevé.

Les deux raisons mentionnées ci-dessus contribuent à ce que l'impact de l'allongement soit de plus forte ampleur sur la masse des prestations que sur la masse des ressources : par rapport au scénario où la durée requise n'augmenterait pas au-delà de 2020, il serait en 2060 de -3,9 % sur la masse des prestations et +1,4 % sur la masse des ressources. L'ampleur de l'impact varierait par ailleurs d'un régime à l'autre. Pour ce qui concerne les prestations, il serait plus fort dans les régimes où les assurés à carrière incomplète sont plus nombreux. A titre d'exemple, l'impact sur la masse de prestation en 2060 serait de -5,7 % au régime général et de -3,8 % dans le régime de la fonction publique d'Etat¹⁰.

Au total, l'allongement de la durée requise pour le taux plein permettrait une amélioration progressive du solde financier du système de retraite. Par rapport à une situation où cette durée requise n'augmenterait plus après 2020, 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.

Solde financier du système de retraite dans le scénario B (hors produits et charges financières)

en % de PIB		2011	2020	2030	2040	2050	2060
Tous régimes (AGIRC- ARRCO rendements constants)	11e rapport du COR (a)	-0,7%	-1,0%	-1,0%	-0,9%	-0,7%	-0,6%
	Variante "allongement" (b)	-0,7%	-1,0%	-0,8%	-0,6%	-0,2%	0,1%
	Ecart (b)-(a)	0,0%	0,0%	0,2%	0,3%	0,6%	0,7%

Source : maquette COR

¹⁰ L'impact sur la masse de ressource est par ailleurs nul dans la fonction publique d'Etat, du fait de l'hypothèse de stabilité des effectifs : les départs à la retraite plus tardifs induits par l'allongement de la durée requise pour le taux plein se traduisent par construction par des embauches moins nombreuses, permettant de maintenir un nombre de cotisants identique.