

# **CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES**

## **Retraites : perspectives 2020, 2040 et 2060**

### **Synthèse**

---

Onzième rapport  
Adopté le 19 décembre 2012

*Données consolidées (séance plénière du 26 mars 2013)*



## SYNTHESE

### I. Les hypothèses retenues pour les projections

L'horizon des projections a été repoussé de dix ans par rapport aux précédents exercices, soit 2060 – l'horizon des projections de l'INSEE.

Les hypothèses démographiques sont celles du scénario central de l'INSEE datant de 2010, avec un taux de fécondité de 1,95 enfant par femme, un solde migratoire de + 100 000 par an et des gains d'espérance de vie à 60 ans de l'ordre d'un trimestre tous les deux ans.

La population active – en emploi ou au chômage – augmenterait mais le nombre de personnes actives rapporté au nombre de personnes inactives de 60 ans et plus diminuerait sensiblement, passant de 2,1 en 2010 à 1,5 en 2060.

Les hypothèses économiques correspondent à trois scénarios présentés par la direction générale du Trésor (A, B et C), complétés par deux variantes plus contrastées (A' et C'). Ces scénarios et variantes se distinguent notamment par les hypothèses à long terme en matière de taux de chômage et de progression annuelle de la productivité du travail : respectivement 4,5 % et 1,8 % pour le scénario A, 4,5 % et 1,5 % pour le scénario B, 7 % et 1,3 % pour le scénario C, enfin, pour les deux variantes, 4,5 % et 2 % pour A' et 7 % et 1 % pour C'. Ces scénarios et variantes permettent de couvrir un vaste champ des possibles, plus large que pour les précédentes projections du COR de 2010.

Jusqu'en 2017, tous les scénarios ont une trajectoire commune, correspondant aux prévisions économiques pluriannuelles du PLFSS pour 2013. Suite à la crise, le déficit d'activité resterait encore très creusé en 2017 et les scénarios et variantes se distinguent au-delà par les profils de sortie de crise : l'économie retournerait à son équilibre de long terme entre 2024 et 2031. L'incertitude qui pèse à court terme sur la croissance économique pourrait toutefois conduire à modifier ces profils de sortie de crise.

Les projections sont réalisées « à législation inchangée ». Seules les évolutions de la réglementation d'ores et déjà actées sont prises en compte : allongement jusqu'en 2020 de la durée d'assurance requise pour une retraite à taux plein, relèvement des âges légaux de la retraite, possibilité de partir à la retraite à 60 ans pour certaines personnes ayant commencé à travailler avant l'âge de 20 ans, relèvements programmés de taux de cotisation...

Les contributions et subventions d'équilibre, dont bénéficient plusieurs régimes de retraite (fonction publique d'État, CNIÉG, SNCF, RATP...), sont supposées évoluer comme l'assiette des cotisations de ces régimes ; ce ne sont en aucun cas, par hypothèse, des contributions et subventions d'équilibre en projection. Les besoins de financement ou excédents à l'avenir s'interprètent alors comme les efforts à réaliser en plus ou en moins par rapport à ceux effectués en 2011, pour continuer à équilibrer ces régimes.

## II. Les perspectives financières du système de retraite

Les perspectives financières du système de retraite français sont construites à partir des projections réalisées par 33 des principaux régimes de base et complémentaires ainsi que des projections du Fonds de solidarité vieillesse (FSV). La maquette globale de projection du secrétariat général du COR agrège les résultats des projections réalisées par les régimes avec leurs modèles respectifs dans le cadre comptable des Comptes de la Sécurité sociale sur toute la période de projection, et les premières années – de 2012 à 2017 – sont cohérentes avec les projections des régimes de retraite réalisées dans le cadre du PLFSS pour 2013.

Outre le fait qu'elles s'appuient sur les projections réalisées par la trentaine des régimes les plus importants et pas seulement les cinq principaux, les projections présentées dans ce rapport se distinguent des projections réalisées par le COR en avril 2010, à la fois dans leur cadre d'hypothèses (démographique, économique et réglementaire) et dans leur cadre conceptuel (les projections de 2010 étaient réalisées sur le champ plus large du « risque vieillesse-survie » des Comptes de la Protection sociale et les taux de contribution et subvention d'équilibre étaient supposés figés à leur niveau de 2000 et non 2011). Les résultats des deux exercices ne sont donc pas directement comparables.

### 1. L'évolution des effectifs de cotisants et de retraités

De 25,7 millions en 2011, le nombre de cotisants passerait à environ 27 millions en 2020 puis à 27,7 millions (scénario C et variante C') et 28,4 millions (scénarios A et B ainsi que variante A') en 2030. À plus long terme, l'évolution de l'emploi est portée principalement par celle de la population des 15-64 ans. En 2060, le nombre de cotisants atteindrait 28,8 millions dans le scénario C et la variante C' et 29,5 millions dans les scénarios A et B ainsi que dans la variante A'.

Le nombre de retraités de droit direct progresserait quant à lui sur toute la période de projection, passant de 15,1 à 21,8 millions entre 2011 et 2060 dans les différents scénarios et variantes. L'évolution serait particulièrement rapide jusque vers 2035-2040 du fait de l'arrivée à la retraite des générations nombreuses du *baby boom*. Sur les dix premières années de projection, cette évolution rapide serait cependant atténuée par la montée en charge des effets de la réforme des retraites de 2010 (+ 0,9 % par an en moyenne entre 2011 et 2021, puis + 1,2 % entre 2021 et 2035). Ensuite, la population de retraités augmenterait de façon plus modérée (+ 0,4 % par an en moyenne), portée uniquement par les gains d'espérance de vie.

Au total, les effectifs de retraités de droit direct augmenteraient davantage que les effectifs de cotisants et le rapport démographique, qui rapporte les seconds aux premiers, se détériorerait sur pratiquement toute la période de projection. Après une baisse marquée, liée à la hausse du chômage en 2012 et 2013, la diminution resterait à moyen terme contenue par la baisse du chômage et les effets de la réforme des retraites de 2010, permettant de maintenir un rapport démographique d'environ 1,65 cotisant par retraité de droit direct à l'horizon 2020. Mais ce dernier baisserait ensuite fortement sous l'effet du *papy boom*, pour passer à moins de 1,4 dans les années 2040, et à moins de 1,35 à l'horizon 2060.

## 2. Les perspectives financières

La situation financière des régimes de retraite à court et moyen terme serait marquée par le contexte macroéconomique dégradé lié à la poursuite de la crise jusqu'en 2013, puis par l'amélioration progressive escomptée pendant tout le reste de la décennie jusqu'en 2020.

Le solde du système de retraite (y compris le FSV) resterait négatif à court et moyen terme. Le besoin de financement se creuserait régulièrement au cours des premières années, passant de 13,2 milliards d'euros en 2011 à 20,2 milliards en 2017, soit respectivement 0,7 et 0,9 point de PIB.

Dans les scénarios économiques les plus favorables –scénario A et variante A'–, il commencerait ensuite à se réduire grâce au dynamisme accru des ressources lié à la diminution du chômage et à l'amélioration des salaires. À l'inverse, il continuerait de se creuser dans les scénarios les moins favorables. Le besoin de financement du système de retraite représenterait en 2020 entre 19,8 et 21,9 milliards d'euros selon les scénarios et variantes, soit 0,9 à 1 point de PIB (dans l'hypothèse de rendements AGIRC-ARRCO constants).

Par rapport aux projections réalisées en 2010, ces perspectives financières apparaissent moins dégradées, sans qu'il ait été possible de quantifier toutes les sources d'écart : cadre comptable modifié, hypothèse conventionnelle pour le taux de cotisation implicite de l'État employeur différente, hypothèses démographiques révisées, prise en compte de toutes les évolutions depuis 2010 de la législation sur les retraites, nouveaux scénarios économiques... Au total, le système de retraite resterait en besoin de financement en 2020.

À long terme, les ressources projetées dépendent principalement des hypothèses économiques alors que la crise pèserait négativement sur les pensions futures des générations touchées.

Les évolutions conjuguées des dépenses et des ressources du système de retraite se traduiraient par un solde durablement négatif. Toutefois, la hausse des ressources liée à la croissance de la population en âge de travailler à partir de 2030 permettrait à plus long terme un retour à l'équilibre dans le scénario A (vers le milieu des années 2050) et la variante A' (dès le début des années 2040). Conjuguée à l'hypothèse de rendements AGIRC-ARRCO décroissants, ce serait également le cas dans le scénario B en fin de période de projection. À l'inverse, un besoin de financement du système de retraite subsisterait jusqu'en 2060 dans les scénarios économiques les moins favorables avec l'hypothèse de rendements AGIRC-ARRCO constants (0,6 point de PIB dans le scénario B, 1,5 point dans le scénario C et 2,7 points dans la variante C'), et même avec l'hypothèse de rendements AGIRC-ARRCO décroissants dans le scénario C et la variante C'.

Le solde financier du système de retraite en 2060 pourrait ainsi représenter, en milliards d'euros de 2011, de - 99,1 milliards d'euros (variante C' et rendements AGIRC-ARRCO constants) à + 97,4 milliards d'euros (variante A' et rendements AGIRC-ARRCO décroissants), soit de - 2,7 à + 1,8 point de PIB.

Cette fourchette de résultats souligne la grande sensibilité de l'équilibre de long terme du système de retraite aux évolutions économiques. Elle est plus large que celle des résultats obtenus en 2010 dans la mesure où l'horizon des projections s'est déplacé de dix ans et où les

variantes économiques reposent sur des hypothèses de gains de productivité plus contrastées que celles retenues en 2010.

Les perspectives financières à long terme du système de retraite apparaissent plus favorables que celles publiées en 2010 (à hypothèse identique de gains de productivité), sous l'effet en particulier d'une croissance plus forte de l'emploi et d'une moindre baisse du rapport démographique.

### **III. Les perspectives de retraite pour les assurés**

Outre les perspectives financières des régimes de retraite, les projections fournissent des indications sur les perspectives des assurés en matière de retraite d'ici 2060 concernant, d'une part, les âges effectifs de départ à la retraite (c'est-à-dire les âges de liquidation des droits, distincts à la fois des âges légaux de retraite et des âges effectifs de cessation définitive d'emploi), d'autre part, le niveau des pensions comparé au niveau des revenus d'activité.

#### **1. Les âges de départ à la retraite**

Les comportements de départ à la retraite ont évolué récemment et continueront à évoluer au fil des générations, en général dans le sens d'un report de l'âge de la retraite. La modélisation des effets des réformes sur les choix d'âge de départ à la retraite est toutefois un exercice délicat et les projections d'âge de départ doivent être considérées avec précaution.

Au régime général, l'âge moyen de départ à la retraite, qui est de 62,0 ans pour les nouveaux retraités en 2011, augmenterait de deux ans pour se stabiliser autour de 64,0 ans sur l'ensemble de la période 2035-2060. On observerait en outre une certaine convergence des comportements des hommes et des femmes en termes d'âge moyen de départ à la retraite. À partir de 2020, l'écart entre les durées d'assurance moyennes des hommes et des femmes se réduirait à environ deux trimestres et l'écart entre les âges moyens de départ à la retraite des hommes et des femmes disparaîtrait progressivement.

Dans la fonction publique, l'âge moyen de départ à la retraite est plus faible qu'au régime général, du fait des militaires, des catégories dites actives et du dispositif de départ anticipé pour les fonctionnaires parents de trois enfants après 15 ans de services. Il était en 2010 de 57,1 ans au régime de la fonction publique d'État (61,0 ans pour les fonctionnaires civils de catégorie sédentaire) et de 58,4 ans à la CNRACL, contre 61,5 ans au régime général. En ce qui concerne les non-salariés, l'âge effectif moyen de départ à la retraite étaient de 61,8 ans pour les artisans et commerçants, 62,0 ans pour les non-salariés agricoles et 63,7 ans pour les professions libérales.

Aux effets de la réforme de 2003 s'ajoutent, à partir de 2011, ceux du relèvement des âges légaux. Compte tenu notamment de l'extinction du dispositif de départ anticipé pour les parents de trois enfants, l'âge moyen de départ à la retraite à la CNRACL devrait passer de 58,4 ans en 2010 à 60,2 ans en 2012.

Au total, l'âge moyen de départ à la retraite dans la fonction publique devrait progresser d'environ deux ans à partir de 2012 pour se stabiliser à partir de 2025 environ aux alentours de 58,7 ans dans la fonction publique d'État et de 62,4 ans à la CNRACL.

## 2. Les perspectives de niveau des pensions

Comme les pensions sont indexées sur les prix, la progression de la pension moyenne de l'ensemble des retraités au fil du temps reflète la progression des pensions au fil des générations ou effet *noria*, la pension des nouveaux retraités étant supérieure à celle des retraités qui décèdent. Après une hausse en moyenne de 0,8 % par an entre 2011 et 2020, la pension moyenne augmenterait ensuite moins vite (de +0,5 % à +0,7 % par an entre 2020 et 2030 selon les scénarios et variantes), ce qui reflèterait avec retard les effets de la crise, et progresserait à nouveau plus rapidement après 2030.

Au total, elle augmenterait, selon les scénarios et variantes, et selon l'hypothèse de rendements pour l'AGIRC et l'ARRCO, de 37 % à 60 % entre 2011 et 2060 en termes réels, donc au-delà de l'inflation. Cette hausse serait toutefois moins importante que celle des revenus d'activité bruts, directement liée aux hypothèses de productivité. Par conséquent, la pension moyenne rapportée au revenu d'activité moyen baisserait à l'horizon 2060, ce d'autant que les gains de productivité sont élevés. Entre 2011 et 2060, la pension moyenne rapportée au revenu d'activité brut moyen diminuerait de 10 % à 28 % selon les scénarios et variantes économiques sous l'hypothèse de rendements AGIRC-ARRCO constants, et de 14 % à 35 % sous l'hypothèse de rendements décroissants.

Cependant, comme la progression des revenus d'activité serait ralentie du fait de la crise (+ 0,7 % par an en moyenne entre 2011 et 2020), la pension moyenne rapportée au revenu d'activité brut moyen augmenterait jusqu'au milieu de la décennie 2010, et ce n'est qu'un peu après 2020 que son niveau deviendrait inférieur à celui de 2011.

Si l'on fait l'hypothèse conventionnelle que les besoins de financement du système de retraite en projection seraient intégralement couverts par de nouvelles hausses de prélèvements à la charge des actifs, les revenus d'activité nets évolueraient moins rapidement, ce qui conduirait à une évolution plus favorable des pensions nettes relativement aux revenus d'activité nets. Ce serait l'inverse dans les scénarios où le système de retraite serait excédentaire à long terme et où, de manière conventionnelle, ces excédents permettraient de réduire les prélèvements à la charge des actifs.

La hausse du taux de prélèvement supplémentaire sur les actifs nécessaire pour équilibrer le système de retraite serait de l'ordre de 2 points en 2020. À plus long terme, les évolutions du taux de prélèvement pour maintenir le système de retraite à l'équilibre dépend de l'évolution du solde financier avant rééquilibrage, le taux de prélèvement supplémentaire augmentant dans certains scénarios ou variantes et diminuant dans d'autres jusqu'à passer en dessous du niveau des taux de prélèvement de 2011 suite à l'apparition d'excédents.

Du fait des hausses de prélèvements déjà programmées et de ces ajustements supplémentaires pour assurer l'équilibre comptable du système de retraite, la pension nette moyenne rapportée au revenu d'activité net moyen serait supérieure d'environ 5 points en 2020 par rapport à son niveau de 2011. Après 2020, elle diminuerait, tout en restant supérieure à son niveau de 2011 jusque vers 2025 (plus tard dans la variante C'). L'ampleur de cette diminution serait très contrastée selon les scénarios et variantes. La pension nette moyenne rapportée au revenu d'activité net moyen baisserait, entre 2011 et 2060, de 1 % à 28 % sous l'hypothèse de rendements AGIRC-ARRCO constants et de 7 % à 38 % sous l'hypothèse de rendements décroissants.

#### IV. Les conditions de l'équilibre du système de retraite

L'abaque associé aux projections du Conseil vise à illustrer la diversité des choix possibles pour assurer, à un horizon donné, l'équilibre financier du système de retraite. Ces choix, sans qu'aucun en particulier ne soit privilégié par le COR, portent *in fine* sur les trois leviers que sont le rapport entre la pension moyenne nette et le revenu moyen net d'activité, le niveau des ressources et l'âge effectif moyen de départ à la retraite. En outre, l'abaque n'aborde pas la question des paramètres sur lesquels agir pour concrétiser ces choix. Les conditions de l'équilibre sont présentées aux horizons 2020, 2040 et 2060.

Selon les projections, l'âge effectif moyen de départ à la retraite augmenterait d'environ 1 an entre 2011 et 2020, et le besoin de financement du système de retraite représenterait en 2020 environ 0,9 point de PIB. Si on fait l'hypothèse conventionnelle que le besoin de financement serait intégralement couvert par de nouvelles hausses de prélèvements à la charge des actifs, le taux de prélèvement pour le système de retraite augmenterait d'un peu plus de 2 points et s'élèverait alors à environ 32 %. Après application de cette hausse, le rapport entre le niveau moyen des pensions nettes et le revenu moyen net des actifs augmenterait d'environ 5 % entre 2011 et 2020 ; au cours de cette période, le revenu moyen net des actifs, dont la progression serait ralentie du fait de la crise et de cette hausse supplémentaire de prélèvement, évoluerait en effet moins vite que la pension moyenne nette.

À l'horizon 2040 et plus encore à l'horizon 2060, les conditions d'équilibre auxquelles conduisent les projections, en supposant que les besoins de financement projetés seraient couverts par des hausses de prélèvements à la charge des actifs (et que les éventuels excédents permettraient de réduire ces prélèvements), seraient globalement plus contrastées entre les différents scénarios et variantes, avec selon les cas des augmentations ou des baisses de taux de prélèvement pour équilibrer financièrement le système de retraite. A ces horizons, l'âge effectif moyen de départ à la retraite serait plus élevé d'environ 2 ans par rapport à 2011 et l'hypothèse de rendements pour l'AGIRC et l'ARRCO influe sensiblement sur les conditions d'équilibre.

L'abaque permet également de donner, à l'horizon considéré et par rapport à 2011, des ordres de grandeur des efforts à réaliser si tout l'ajustement portait sur un seul des trois leviers. Comme les abaques pour les différents scénarios et variantes sont quasiment superposables aux différents horizons (et indépendants de l'hypothèse de rendements AGIRC-ARRCO), on se contente ici de présenter les résultats pour le scénario B en 2020, 2040 et 2060.

Si tout l'ajustement à l'horizon 2020 se faisait sur un seul des trois leviers, en supposant acquise la hausse projetée d'environ 1 an de l'âge effectif moyen de départ à la retraite par rapport à 2011, il faudrait pour atteindre l'équilibre annuel en 2020 :

- soit une hausse du taux de prélèvement global apparent de 1,1 point par rapport au taux projeté en 2020 ;
- soit une baisse du rapport entre la pension moyenne nette et le revenu moyen net d'activité de 5 % par rapport à 2011 ;
- soit un décalage supplémentaire de l'âge effectif moyen de départ à la retraite d'environ 9 mois, c'est-à-dire un décalage au total d'environ un an et 9 mois par rapport à 2011.

En 2040 et 2060, en supposant acquise la hausse projetée de deux ans de l'âge effectif moyen de départ à la retraite par rapport à 2011, il faudrait pour atteindre l'équilibre annuel :

- soit une hausse du taux de prélèvement global apparent de respectivement 5 et 6,2 points ;
- soit une baisse du rapport entre la pension moyenne nette et le revenu moyen net d'activité de respectivement 20 % et 25,3 % par rapport à 2011 ;
- soit un décalage supplémentaire de l'âge effectif moyen de départ à la retraite d'un peu plus de 4 ans en 2040 (soit au total d'environ 6 ans par rapport à 2011) et d'un peu plus de 5 ans en 2060 (soit un décalage total d'environ 7 ans par rapport à 2011).

Si l'abaque est complémentaire aux projections financières dont il découle directement, ses résultats doivent néanmoins être interprétés avec prudence.

En particulier, l'abaque n'a pas pour objet d'aborder la question des moyens à utiliser pour faire évoluer les différents leviers, qu'il s'agisse d'obtenir un report de l'âge effectif moyen de départ à la retraite (qui se distingue des âges légaux de la retraite) ou d'atteindre un niveau donné de pension moyenne par rapport au revenu d'activité moyen. En ce qui concerne les ressources, la hausse des prélèvements finançant le système de retraite peut également être obtenue de différentes façons qui ne sont pas détaillées dans le cadre de l'abaque, que ce soit par le biais de hausses des taux de cotisation, de nouvelles ressources fiscales ou encore de transferts vers l'assurance vieillesse.

Pour illustrer l'éventualité d'une diminution des taux de cotisation à l'assurance chômage qui, à taux de prélèvement global inchangé, autoriserait d'augmenter les taux de cotisation à l'assurance vieillesse – et sans préjuger du bien-fondé de ce principe –, des projections de l'UNEDIC ont été réalisées dans les différents scénarios et variantes. La baisse éventuelle du taux de cotisation global à l'UNEDIC serait comprise à terme entre 1,1 point (scénario C et variante C') et 2,2 à 2,3 points (scénarios A et B et variante A'), ce qui permettrait de dégager, dans un tel cas, des recettes de cotisations équivalant respectivement à 0,3 point de PIB et 0,6 point de PIB.

