

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 25 septembre 2013 à 14h30

« I - La prévisibilité du montant de la retraite pour les assurés

II - Avis technique sur la durée d'assurance de la génération 1957 »

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

La prévisibilité du montant de la retraite pour les assurés

Ce dossier dresse un état des lieux de la « prévisibilité » du montant de la pension dans le système de retraite français, c'est-à-dire de la capacité que ce dernier offre à ses assurés de connaître, quelques années avant la liquidation de leur retraite, le montant de la retraite auquel ils auront droit.

Cette problématique est au cœur des objectifs du système de retraite et en lien avec plusieurs d'entre eux. Elle comporte deux aspects complémentaires : le premier est celui de *l'information* donnée aux assurés en amont de la retraite, le second est celui de *l'incertitude* qui porte sur cette information, et notamment l'incertitude relative aux évolutions de la réglementation et des valeurs des paramètres de retraite.

L'ajustement au fil des générations de la durée d'assurance requise pour une retraite à taux plein est un exemple intéressant à cet égard.

Depuis 2011, le Conseil d'orientation des retraites rend chaque année un avis technique¹ portant sur l'évolution du rapport entre cette durée et la durée moyenne de retraite, avant l'adoption par le gouvernement d'un décret fixant la durée d'assurance. Le présent dossier comporte l'avis technique du COR concernant la durée d'assurance pour la génération 1957, conformément à la procédure prévue par la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites. Cet avis s'appuie sur les **documents n°7 à 9** du dossier, qui présentent les données et les détails du calcul permettant de déterminer cette durée, par application mathématique de la règle définie par la loi de 2003, pour ce qui concerne la génération née en 1957.

Cette procédure pose question au regard des dispositions prévues pour le droit à l'information (voir **document n°5**). En particulier, les données de l'INSEE sur l'espérance de vie, sur lesquelles s'appuie l'avis technique du COR concernant la génération 1957, sont connues depuis plus d'un an et les données d'espérance de vie publiées durant cet été permettraient dès à présent de déterminer la durée d'assurance requise pour la génération 1958 selon l'application mathématique de la règle définie par la loi de 2003 (voir **document n°9**).

A cet égard, on notera que le projet de loi de réforme des retraites de 2013, dans sa version actuelle, prévoit de supprimer cette procédure, en fixant la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein directement dans la loi, à partir de la génération 1958.

¹ En application de la loi du 9 novembre 2010, portant réforme des retraites, qui a par ailleurs confirmé le principe, défini par la loi du 21 août 2003, d'allongement de la durée d'assurance requise pour le taux plein.

1) Pourquoi se soucier de la prévisibilité ?

Plusieurs raisons conduisent à s'intéresser à cette problématique. Tout d'abord, et naturellement, la prévisibilité est une caractéristique du système de retraite qui est souhaitable en soi, puisqu'elle permet de concrétiser les objectifs de lisibilité et de transparence², sur lesquels s'appuie la confiance des assurés envers le système.

Le montant de retraite prévu au moment où les assurés prennent leur décision de départ à la retraite est en outre un déterminant important des comportements de fin d'activité. Une bonne prévisibilité peut par conséquent contribuer à la réalisation des objectifs de niveau de vie satisfaisant des retraités et de progression du taux d'emploi des personnes de 55 ans et plus, dans la mesure où elle évite aux assurés de prendre leur décision de sortie d'activité sur une base erronée, et qu'elle peut les rassurer quant au risque – réel ou supposé – d'une diminution des droits en cas de prolongation d'activité. A l'inverse, un manque de visibilité peut conduire certains assurés à liquider leurs droits avec un montant de retraite plus faible qu'escompté – parce qu'ils avaient bâti leur décision sur un montant espéré plus élevé. Un tel manque de visibilité peut aussi induire des comportements de départ à la retraite le plus tôt possible, par crainte, justifiée ou non, d'une diminution des droits du fait d'une réforme future.

Plusieurs observations corroborent cette idée d'un effet de l'incertitude relative à l'évolution de la retraite – et notamment de l'incertitude relative à la réglementation – sur les comportements d'activité. Par exemple, des pics de départ à la retraite ont été observés en 2003 dans les régimes de la Fonction publique, que l'on peut mettre en lien avec les craintes liées à la réforme des retraites prise cette année-là³. Par ailleurs, d'après l'enquête « Motivations de départ à la retraite », un nouveau retraité du régime général sur quatre, parmi ceux partis à la retraite entre juillet 2010 et juin 2011, déclarait que la peur d'une diminution des droits, du fait d'une nouvelle réforme des retraites, a joué « beaucoup » ou « assez » dans sa décision de partir à la retraite⁴.

2) Deux facteurs de prévisibilité du montant de la retraite

Deux aspects concourent à ce que les assurés puissent, quelques années avant leur départ à la retraite, prévoir le montant de pension qu'ils percevront. Le premier est leur capacité de connaître tous les éléments qui déterminent ce montant, c'est-à-dire à la fois ses paramètres et règles de calcul, ainsi que les droits déjà acquis individuellement (trimestres validés, points acquis, salaires portés au compte, etc.). Cet aspect renvoie donc à la thématique de *l'information* fournie aux assurés.

² Cf. article L161-17A du Code de la Sécurité Sociale : « *Le système de retraite par répartition poursuit les objectifs de maintien d'un niveau de vie satisfaisant des retraités, de lisibilité, de transparence, d'équité intergénérationnelle, de solidarité intragénérationnelle, de pérennité financière, de progression du taux d'emploi des personnes de plus de cinquante-cinq ans et de réduction des écarts de pension entre les hommes et les femmes.* »

³ Voir Bridenne I. et L. Gautier, 2012, « De l'incidence des réformes sur les départs à la retraite de la CNRACL », *Questions Retraite et Solidarité* n°1, et Baraton M., M. Befy et D. Fougère, 2011, « Une évaluation de l'effet de la réforme de 2003 sur les départs en retraite : Le cas des enseignants du second degré public », *Economie et Statistique* n°441-442, pages 55-78.

⁴ Barthélémy N., M. Mamache et S. Benallah (2013), « Les motivations de départ à la retraite : stabilité entre 2010 et 2012 », *Etudes et résultats*, n°838 – avril 2013.

Le second aspect est celui de *l'incertitude*, qui subsiste puisque des changements, qui ne sont pas tous prévisibles, pourront avoir lieu au cours des quelques années séparant le moment où les assurés anticipent le montant de leur retraite et leur départ à la retraite effectif. Cette incertitude a elle-même plusieurs composantes. Certaines sont inévitables, et font que le montant de la retraite ne pourra jamais être prévu avec certitude, même à quelques années seulement de la liquidation des droits : incertitude économique – quelles évolutions du statut d'emploi ou du niveau de salaire de l'assuré ? – ou incertitude sur l'état de santé – qui peut jouer sur les conditions d'obtention du taux plein – par exemple. Mais l'une des sources d'incertitude est aussi celle qui provient des évolutions de la réglementation en matière de retraite. Son ampleur est donc pilotable puisqu'elle dépend des choix de calendrier d'annonce et de montée en charge des évolutions décidées par le législateur⁵.

2.1 L'information donnée aux assurés proches de l'âge de la retraite

La mise à disposition d'une information suffisante aux assurés est naturellement indispensable à la prévisibilité du montant de la retraite. Dans le système français, la complexité des formules de calcul des pensions fait que l'information sur les droits acquis (nombre de trimestres validés, chroniques des salaires portés au compte, etc.) ne suffit généralement pas pour permettre aux assurés de connaître le montant de la retraite auquel ils auront droit. La réalisation et la mise à disposition de simulations de montants est donc nécessaire.

Depuis 2007, cette information passe principalement par le dispositif d'information retraite, avec notamment la fourniture d'estimations indicatives globales, ou EIG, aux assurés qui se situent à moins de 5 ans de l'âge minimal d'ouverture des droits (**document n°2**). Ces documents présentent les résultats de simulations du montant de pension à divers âges de départ à la retraite. Ils contiennent notamment un tableau des montants qui seraient versés par chaque régime – de base et complémentaires – en fonction de différentes dates de liquidation (dont à l'âge légal d'ouverture des droits, à l'âge auquel la condition de durée d'assurance requise pour le taux plein est remplie et à l'âge légal d'annulation de la décote). Le tableau est complété par des explications complémentaires (notion de taux plein, différentes dates de départ, hypothèses de calcul retenues) et certaines informations contextuelles.

Cette information retraite semble globalement remplir son objectif puisque les assurés proches de l'âge de la retraite se disent généralement bien informés en matière de retraite. Plus de 8 assurés sur 10 se déclarent ainsi « plutôt bien informés » ou « très bien informés », aussi bien parmi les assurés de 55 ans qui viennent recevoir leur EIG que parmi les nouveaux retraités, partis récemment à la retraite (**document n°3**). Ces proportions élevées doivent toutefois être nuancées. Les diverses enquêtes analysant la connaissance de leurs droits à retraite par les assurés font en effet ressortir deux messages paradoxaux : si l'on s'en tient à ce que déclarent les assurés, ceux proches de l'âge de la retraite paraissent certes le plus souvent bien informés, mais, lorsqu'on teste leurs connaissances effectives, une proportion significative de ces assurés semble ne pas réellement connaître ses propres droits, ni les notions les plus courantes en matière de retraite.

L'effet de l'envoi d'estimations indicatives dans le cadre des campagnes info-retraite sur les décisions de départ à la retraite est par ailleurs corroboré par ce que déclarent les assurés, qui

⁵ En outre, l'incertitude sur les évolutions réglementaires en matière de politique de l'emploi et du chômage – évolutions des dispositifs d'indemnisation du chômage pour les seniors, politiques de contrats aidés, etc. – peut augmenter l'incertitude concernant l'état futur des assurés sur le marché du travail, et donc l'incertitude sur leur montant de pension anticipé quelques années avant le départ à la retraite.

attestent d'un tel impact dans près d'un cas sur deux. En effet, un peu plus d'un quart des assurés déclarent avoir modifié la date prévue de leur départ suite à la réception de l'estimation, et un peu moins d'un cinquième des assurés, qui n'avaient pas encore envisagé de date de départ, disent l'avoir fait suite à la réception de l'EIG⁶. Ces proportions doivent bien sûr être prises avec prudence, du fait du caractère toujours subjectif des réponses dans les enquêtes qualitatives. Cependant, l'impact du niveau d'information concernant les droits en matière de retraite sur la décision de départ est également attesté lorsqu'on compare, dans les enquêtes statistiques qui le permettent, les dates de départ envisagées entre 55 et 60 ans avec les dates effectives de départ à la retraite (**document n°4**). Un peu plus d'un tiers des personnes partent à un âge distinct de celui initialement envisagé⁷, mais ce dans des proportions variables : les personnes qui ne connaissaient pas ou qui se trompaient sur leur nombre de trimestres validés ont, en particulier, une probabilité significativement plus élevée de se retrouver dans cette situation⁸.

L'impact sensible de l'information fournie aux assurés sur leurs décisions de départ à la retraite conduit naturellement à s'interroger sur la qualité de cette information. En effet, si les estimations communiquées quelques années avant le départ à la retraite s'avéraient, pour certains assurés, trop éloignées des montants qui seront effectivement perçus, elles pourraient conduire ces assurés à prendre des décisions de départ à la retraite dommageables pour eux. Certaines faiblesses actuelles connues des systèmes d'information – par exemple, la remontée tardive des informations concernant les enfants ou les périodes travaillées à l'étranger – pourraient faire craindre que de tels écarts subsistent.

A cet égard, on ne peut donc que souligner l'intérêt que présenteraient des analyses statistiques systématiques de comparaison entre, d'une part, les estimations communiquées dans le cadre des EIG et, d'autre part, les montants de pension effectivement versés à la liquidation. De telles analyses permettraient d'apprécier le degré d'incertitude transmise aux assurés dans les estimations qui leur sont communiqués. Une fois écartée l'incertitude inévitable que les EIG n'ont ni la capacité ni la vocation de lever – incertitude concernant le déroulé de la toute fin de carrière, l'inflation, le fait d'être reconnu inapte ou non... –, ces analyses permettraient de quantifier les conséquences des faiblesses actuelles, connues ou inconnues, des systèmes d'information et de mieux orienter les travaux à engager, pour améliorer la qualité de ces systèmes en particulier et celle du processus d'information retraite en général.

2.2 *L'incertitude liée aux modifications de législation*

La qualité de l'information fournie aux assurés est une condition nécessaire, mais non suffisante, de la prévisibilité : toute estimation anticipée du montant de pension reste soumise à une marge d'erreur, liée à l'incertitude concernant la fin de carrière. Une partie de cette incertitude est économique, et difficilement évitable. Mais on peut s'interroger sur une autre source d'incertitude, liée à l'éventuelle instabilité de la réglementation (formules de calcul des pensions ou paramètres entrant dans ces formules) à l'approche de la retraite (**document n°5**).

⁶ Source : GIP info retraite (2012), *Bilan de la campagne 2012*, annexe 15.

⁷ Source : enquête « Intentions de départ à la retraite » 2005, Cnav, COR, DGTPE, Drees, Insee (cf. document n°4).

⁸ D'autres facteurs jouent, notamment le genre : les hommes sont plus nombreux que les femmes à partir à un âge différent de celui envisagé quelques années auparavant. Les personnes qui se déclaraient en mauvaise santé au moment d'exprimer leur intention de départ ont une probabilité plus forte d'être parties plus tôt que prévu, alors que les personnes à plus haut salaire ou se déclarant satisfaites de leur emploi ont plus de chance que les autres d'être parties plus tard.

Cette incertitude est du seul ressort du législateur, puisque la modification des règles concernant des assurés proches de l'âge de la retraite est la conséquence directe d'un choix de calendrier rapide de montée en charge des réformes. Ce choix s'effectue dans un cadre d'arbitrage entre plusieurs objectifs du système de retraite. Il traduit le dilemme entre le souhait d'assurer une certaine prévisibilité du montant de pension et celui d'obtenir rapidement les effets souhaités des réformes.

2.2.1 Une généralisation incomplète du principe générationnel ...

L'un des facteurs de la stabilité de la réglementation pour les assurés à l'approche de la retraite est le respect du *principe générationnel*, dont le COR a déjà souligné l'importance en 2007, dans le cadre de son quatrième rapport. Ce principe implique, d'une part, que les paramètres de retraite soient définis uniquement selon l'année de naissance des assurés et, d'autre part, qu'ils ne soient plus remis en cause une fois passé l'âge d'ouverture des droits. Son application assure les personnes qui souhaiteraient retarder leur départ à la retraite que ce choix ne sera pas sanctionné par un calcul du montant de retraite moins favorable, puisque c'est leur année de naissance qui détermine ce calcul, et non leur année de départ à la retraite⁹.

Le principe générationnel est désormais appliqué pour les principaux paramètres du système de retraite français (âges légaux, durées d'assurance requises, nombre d'années retenues dans le calcul du salaire annuel moyen). Dans le passé récent, des dérogations ont cependant continué à être prises pour certaines mesures, qui ont été appliquées à toutes les pensions liquidées à partir d'une date donnée, indépendamment de l'année de naissance. Cela a été le cas notamment pour les conditions d'application des minima de pension (mise en place d'une condition de durée cotisée minimale pour l'attribution de la majoration du minimum à partir du 1^{er} avril 2009, et d'un écrêtement de ce minimum selon une condition de pension tous régimes à partir du 1^{er} janvier 2012) et pour certaines règles relatives aux polypensionnés (proratisation du nombre d'années prise en compte dans le calcul du salaire annuel moyen). Des simulations, présentées dans le **document n°5**, montrent ainsi que, parmi les générations nées entre 1940 et 1949, environ 10 à 15 % des personnes n'ont atteint le taux plein qu'après 60 ans et ont été affectées par des modifications de législation survenues après leur âge d'ouverture des droits.

Le jugement que l'on peut porter à ces situations n'est pas univoque. Ce jugement peut notamment différer selon que le montant de la retraite perçu *in fine* est supérieur ou bien inférieur au montant qui aurait été perçu en cas de liquidation des droits un peu plus tôt. Dans le premier cas (par exemple celui de la modification du calcul du salaire de référence des polypensionnés), les dérogations au principe générationnel peuvent être jugées justifiées, parce que les nouvelles règles sont systématiquement plus favorables aux assurés et qu'on souhaiterait donc en faire profiter tous ceux qui ne sont pas encore partis à la retraite. On peut cependant s'interroger sur la différence de traitement ainsi introduite entre assurés d'une

⁹ La justification du principe générationnel ne se réduit pour autant uniquement à un objectif de prévisibilité de la retraite ou à la question des incitations / désincitations au prolongement d'activité. Sa portée est plus large. En particulier, il garantit également une certaine égalité de traitement entre assurés d'une même génération, quelle que soit leur date de départ à la retraite – il peut ainsi participer à l'objectif de solidarité intragénérationnelle en évitant que s'opèrent des redistributions implicites, non souhaitées, entre assurés d'une même génération du fait de l'application de règles différentes selon l'année de liquidation. Il peut s'inscrire également dans un principe de contributivité, dans la mesure où tout prolongement d'activité, à défaut de conduire à un supplément de pension en lien avec le supplément de cotisations versées et avec la réduction de durée de retraite consentie, n'est pas obéré en termes de droits supplémentaires à la retraite par une modification entre temps des règles.

même génération, vu qu'il n'y a pas d'application rétrospective de la nouvelle législation, c'est-à-dire pour ceux qui ont déjà liquidé leurs droits. En revanche, le second cas, où la dérogation au principe générationnel conduit à une pension *in fine* plus faible que celle qui aurait pu être obtenue en partant à la retraite un peu plus tôt – sanctionnant ainsi une prolongation d'activité par une diminution du montant de la retraite – (par exemple la modification des conditions d'accès aux minima de pension), pose question tant du point de vue de l'équité que de l'incitation à prolonger son activité.

2.2.2 ... et des calendriers de montée en charge rapide des réformes

Outre l'application du principe générationnel, le nombre d'années entre l'annonce des modifications de législation et leur mise en application – ce qui renvoie aux calendriers d'annonce et de montée en charge des réformes – peut contribuer également à la prévisibilité.

Un examen détaillé des réformes depuis 1993 met en lumière, pour les principaux paramètres du système de retraite, la mise en œuvre assez rapide de ces réformes. A titre d'exemple, si l'on adopte le point de vue de la cohorte qui, au moment de chaque réforme, se situe à 3 ans de l'âge de 60 ans, c'est-à-dire de l'âge minimum de départ à la retraite de droit commun (avant la réforme de 2010) :

- en 1993, cette cohorte, qui correspond alors à la génération 1936, voit sa durée d'assurance requise pour le taux plein augmenter de 3 trimestres (150 trimestres à 153 trimestres) et son salaire annuel moyen calculé sur les 13 et non plus les 10 meilleures années (+ 3 ans) ;
- en 2003 (génération 1946), pour les fonctionnaires, la durée d'assurance requise pour le taux plein augmente de 6 trimestres (de 150 trimestres à 156 trimestres) et une décote de 0,5 % par trimestre manquant est créée ; pour les salariés du privé, la durée de référence pour le coefficient de proratisation est augmentée de 6 trimestres (de 150 trimestres à 156 trimestres) ; dans le même temps, l'âge d'ouverture des droits est abaissé de 3 ans (de 60 à 57 ans) pour certains assurés justifiant d'une longue carrière ;
- en 2010 (génération 1953), l'âge d'ouverture des droits est augmenté de 12 mois (de 60 à 61 ans) et la durée d'assurance requise pour le taux plein de 1 trimestre (de 164 trimestres à 165 trimestres) ;
- enfin en 2011 (dans le cadre de la LFSS 2012), l'âge d'ouverture des droits est, pour la génération 1954, augmenté de 3 mois (de 61 ans et 4 mois à 61 ans et 7 mois).

L'impact des réformes sur des générations proches de l'âge de la retraite pourrait toutefois être relativisé si les modifications des règles ont, en pratique, une incidence faible pour ces générations, soit parce que l'impact sur le montant de pension s'avère au final très modéré, soit parce que seule une petite partie des générations concernées est, dans les faits, touchée.

Pour déterminer si c'est le cas ou non, il est nécessaire de réaliser des simulations sur un échantillon représentatif d'assurés. Il s'avère que, pour un nombre substantiel de cohortes (celles nées de 1934 à 1937, de 1944 à 1947, de 1952 à 1953), la législation ne s'est stabilisée qu'après 56 ans pour plus de la moitié de la génération. Une prévision du montant de pension prenant comme hypothèse la réglementation connue à l'âge de 55 ans se serait donc montrée trompeuse. Plus précisément, parmi les personnes âgées de plus de 55 ans lors des réformes de 1993 et de 2003, plus de la moitié ont perçu un montant de pension plus faible que celui qui était prévisible compte tenu de la législation connue à 55 ans (sous l'hypothèse d'un départ au taux plein sans décote ni surcote). Dans la majeure partie des cas, la diminution de montant est, en valeur absolue, inférieure à 5 %, mais elle peut être supérieure à cette valeur

pour certains assurés (dont la proportion atteint 15 % parmi ceux nés en 1947). A l'inverse, parmi quasiment toutes les générations, certains assurés perçoivent, en cas de départ au taux plein, un montant de pension *in fine* supérieur à celui qui était prévisible à l'âge de 55 ans. Leur proportion est généralement inférieure à 20 %, mais elle atteint près de 50 % parmi les générations qui avaient plus de 55 ans en 2010. Le montant plus élevé correspond le plus souvent, dans ces situations, à un départ au taux plein plus tardif, du fait de l'allongement de la durée requise pour le taux plein ou du report des âges légaux de la retraite.

La situation, observée en France, d'un calendrier rapide de modification des paramètres de retraite n'est pas unique, notamment pour le relèvement des âges légaux (**document n°6**). Parmi les dix pays habituellement suivis par le COR¹⁰, plusieurs ont également relevé les âges légaux de la retraite après la crise de 2008 (Espagne, Pays-Bas, Belgique), et ont appliqué des délais très resserrés entre la promulgation des réformes et leurs premiers effets. A l'inverse, les pays qui ont décidé plus tôt un relèvement des âges légaux ont généralement prévu un délai important avant que ce relèvement n'entre en application : la réforme de 1983 aux Etats-Unis ne concernait par exemple que des personnes qui se situaient à plus de 20 ans de l'âge de la retraite, et les réformes au Japon (en 2000) et au Royaume-Uni (1995 et 2007) ne touchaient que des personnes éloignées de plus de 10 ans de l'âge de la retraite¹¹.

¹⁰Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, États-Unis, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède.

¹¹ Dans le cas du Royaume-Uni, les calendriers de montée en charge initialement prévus ont toutefois été accélérés en 2011, avec cette fois-ci un impact sur des générations très proches de l'âge de la retraite.