

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°5
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

**Modalités d'application et calendriers de montée en charge des réformes :
les conséquences pour les assurés proches de l'âge de la retraite**

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Modalités d'application et calendriers de montée en charge des réformes : les conséquences pour les assurés proches de l'âge de la retraite

L'information et la connaissance des droits par les assurés (voir **documents n° 2 à 4**) constituent un aspect important de la prévisibilité du montant de pension, mais elles ne sont pas suffisantes. Il est également nécessaire d'assurer une stabilité, ou au moins une certaine prévisibilité de la législation à l'approche de l'âge de la retraite. Sans cette stabilité, les montants de pension estimés quelques années avant la retraite – qu'ils soient estimés directement par les assurés ou issus des campagnes d'information retraite ou d'entretiens retraite – peuvent s'avérer erronés, faute de se baser sur les bons paramètres de calcul, et donc donner une idée faussée aux assurés de leurs droits à retraite.

La stabilité de la législation peut être reliée à plusieurs des objectifs du système de retraite :

- elle concourt bien évidemment aux objectifs de **lisibilité** et de **transparence** pour les assurés ;
- elle peut aussi favoriser la **progression du taux d'emploi des personnes de 55 ans et plus**, dans la mesure où elle renforce la confiance des assurés dans le fait que leurs droits ne diminueront pas en cas de prolongation d'activité. A l'inverse, une instabilité de la législation – réelle ou ressentie – peut conduire un certain nombre d'assurés à partir le plus tôt possible. D'après l'enquête « motivations de départ à la retraite », un nouveau retraité sur quatre, parmi ceux partis à la retraite entre juillet 2010 et juin 2011, déclare ainsi que la peur d'une diminution des droits, du fait d'une nouvelle réforme des retraites, a joué « beaucoup » ou « assez » dans la décision de partir à la retraite¹ ;
- une instabilité de la législation, lorsqu'elle concerne des générations ayant dépassé leur âge d'ouverture des droits, peut enfin poser question en termes de **solidarité intragénérationnelle** : la modification de législation est en effet susceptible de créer des différences de traitement entre assurés d'une même génération selon leur date de départ à la retraite, et donc des redistributions implicites, dans un sens qui ne correspond pas toujours aux solidarités recherchées.

Les deux dernières remarques soulignent l'importance du « principe générationnel » – qui implique d'une part que les paramètres de retraite soient définis selon l'année de naissance et d'autre part qu'ils ne soient plus remis en cause une fois passé l'âge d'ouverture des droits² – pour garantir la prévisibilité du montant de la retraite³. Si ce principe 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), des dérogations ont continué à être réalisées pour certains dispositifs (notamment pour les conditions d'application des minima de pension). La première partie de ce document détaille

¹Barthélémy 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

² Voir le cas spécifique des départs anticipés dans I. 1.2.

³ La réflexion sur le principe générationnel dépasse toutefois les questions d'incitations / désincitations au prolongement d'activité et de solidarités implicites au sein des diverses générations. Ce principe s'inscrit 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.

les principaux exemples récents ; leurs conséquences pratiques sont par ailleurs étudiées dans la troisième partie, ce qui permet d'éclairer le jugement qu'on peut porter sur ces dérogations.

L'application du principe générationnel n'est toutefois qu'un aspect de la prévisibilité : importe également le nombre d'années entre l'annonce des modifications de législation et leur mise en application – en d'autres termes les calendriers d'annonce et de montée en charge des réformes. L'examen de ces calendriers pour les dernières réformes en France permet d'établir un diagnostic sur la stabilité de la législation à l'approche de la retraite pour les générations parties récemment à la retraite. Cet examen est réalisé, dans le présent document, à la fois du point de vue réglementaire – par l'examen détaillé des modalités de chaque réforme – et statistique – par le biais de simulations des effets des réformes sur les montants de pension.

En complément et à titre de comparaison, le **document n°6** détaille les calendriers des réformes ayant modifié les âges de la retraite dans les dix pays⁴ habituellement suivis par le COR.

I. L'importance du principe générationnel

1.1 L'apport du principe générationnel souligné par le 4^e rapport du COR

La mise en œuvre d'une réforme nécessite de définir un calendrier d'application qui permette d'obtenir les effets souhaités suffisamment rapidement (par exemple, en termes de financement du système) tout en permettant une mise en œuvre progressive et équitable pour les assurés et une information préalable suffisante des générations concernées.

A cet égard, l'application des réformes des retraites par génération est essentielle, comme le COR le soulignait déjà en 2007 dans le cadre de son quatrième rapport.

« La réforme de 2003 met en œuvre un ajustement des règles (durée d'assurance, coefficient de proratisation et décote) par génération et non, comme cela est souvent compris, par année. La confusion résulte du fait que le calendrier d'ajustement est généralement présenté année après année et que ces années ne renvoient pas classiquement aux années civiles mais aux générations qui, ces années-là, atteignent l'âge minimum de liquidation. Ce principe générationnel, qu'on trouve notamment dans l'exemple fréquemment cité de la Suède, est motivé, d'une part, pour des raisons d'équité et, d'autre part, par la nécessité de donner aux assurés davantage de visibilité et de capacité de choix en amont.

(...)

Le principe d'ajustement par génération conduit à ce que les règles ne changent pas en fonction de la date de départ à la retraite de chaque personne. Il constitue une forme de garantie dans la phase de montée en charge de la réforme, au cours de laquelle les conditions de liquidation sont de plus en plus contraignantes pour les assurés. Une mauvaise connaissance de ce principe peut conduire certaines personnes à souhaiter partir au plus vite à la retraite, avant que les règles ne changent en leur défaveur.

(...)

⁴Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, États-Unis, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède.

Le Conseil note avec satisfaction que le législateur a étendu la portée de ce principe d'ajustement générationnel, dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, s'agissant du calcul du salaire annuel moyen et du coefficient de proratisation. Désormais, les principaux paramètres de calcul de la pension sont donc déterminés à raison de la génération : les règles applicables au 60^{ème} anniversaire de l'assuré continuent de lui être appliquées en cas de liquidation postérieure à cette date. Cette garantie paraît de nature à sécuriser la poursuite d'activité après 60 ans.

Dans le cadre de cette mesure, le législateur a également corrigé un effet de seuil relatif à l'année 2008, qui aurait pu avoir un impact négatif pour les assurés nés avant 1948 et poursuivant leur activité au-delà de 60 ans.

Les réformes de 1993 et de 2003 avaient, en effet, instauré une exception au principe d'ajustement générationnel. La réforme de 1993, concernant le nombre des meilleures années à prendre en compte pour le salaire annuel moyen de référence, et la réforme de 2003, concernant le coefficient de proratisation appliqué à la durée d'assurance dans le régime général, prévoyaient un alignement de ces règles en 2008 pour toutes les générations de liquidants : salaire annuel moyen calculé sur les 25 meilleures années et durée pour le coefficient de proratisation égale à 160 trimestres.

Cette exception à la règle d'ajustement générationnel aurait pénalisé les personnes qui peuvent partir à la retraite avant 2008 et souhaiteraient attendre cette date avant de liquider leurs droits⁵. Elle conduisait à brouiller la logique de la réforme, pouvait entraîner de la défiance à son encontre et inciter les personnes à partir au plus tôt en retraite, avant que les règles ne leur soient plus défavorables.

La loi précise désormais que les assurés nés avant 1948 continuent de bénéficier, après 2008, des paramètres de calcul applicables à leur génération.

Il paraît important que ces règles puissent faire l'objet d'une large information auprès des assurés. »

Les principaux paramètres (âges légaux, durées d'assurance requises, nombre d'années retenues dans le calcul du salaire annuel moyen -SAM-) évoluent donc par génération. Néanmoins, certains dispositifs ont continué de déroger au principe générationnel.

1.2. Exemples de dérogations au principe générationnel

Certaines réformes récentes (concernant les minima de pension, le SAM pour les polypensionnés ou encore le dispositif des longues carrières) ont ainsi été mises en œuvre en fonction d'une année d'entrée en vigueur, indépendamment de la génération. Deux assurés de la même génération peuvent alors se voir appliquer des règles de calcul différentes, plus ou moins favorables, en fonction de leur date de départ à la retraite. En outre, des assurés n'étant pas partis à la retraite dès la date d'ouverture de leurs droits peuvent *in fine* liquider leurs droits à retraite à des conditions moins favorables que s'ils étaient partis plus tôt, avant la

⁵ Une personne âgée de 60 ans en 2006 (génération 1946) bénéficie d'une retraite du régime général calculée sur la base des salaires des 23 meilleures années de carrière et d'un coefficient de proratisation de 1/156^{ème} s'il liquide ses droits en 2006 mais aurait vu sa retraite calculée sur la base des salaires des 25 meilleures années de carrière et d'un coefficient de proratisation de 1/160^{ème} en partant à la retraite en 2008 ou après.

mise en œuvre de la réforme (voir plus précisément 3.3. pour une appréciation des dérogations au principe générationnel).

1^{er} exemple : le minimum contributif (loi de financement de la sécurité sociale pour 2009)

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 (article 80) a introduit de nouvelles règles concernant le minimum contributif : attribution du minimum avant calcul de la surcote (mesure favorable aux assurés concernés), condition d'une durée d'assurance cotisée minimale (de 120 trimestres) pour l'attribution de la majoration du minimum – afin de recentrer le dispositif sur les carrières longues peu rémunérées et écrêtement du minimum selon une condition de pension tous régimes.

Pour les deux premiers points, la mesure s'est appliquée pour toutes les pensions prenant effet au 1^{er} avril 2009.

Cette condition supplémentaire pour l'attribution de la majoration du minimum a pu avoir pour effet de faire baisser le niveau de la pension par la non-attribution de la majoration du minimum.

Exemple d'application : un assuré monopensionné du régime général de la génération 1944 qui liquide sa pension en 2009 avec une durée validée de 145 trimestres et une durée cotisée de 80 trimestres, pour un droit propre à pension au régime général de 7 000 euros.

Le montant du minimum contributif non majoré pour 145 trimestres validés s'élevait en 2009 (à compter du 1^{er} avril) à 6 758 euros. Avant l'introduction de la condition minimum de durée cotisée, la majoration du minimum contributif au titre des 80 trimestres cotisés s'élevait à 346 euros, permettant à cette personne de percevoir une pension du régime général de 7 104 euros (6 758 + 346). Après introduction de la condition de durée d'assurance cotisée, l'assuré perd le bénéfice du minimum contributif majoré et ne perçoit plus que sa retraite de droit propre du régime général, soit 7 000 euros. Dans cet exemple, l'introduction de la condition minimum de durée cotisée a fait perdre à l'assuré le bénéfice du minimum contributif.

De même, la condition de montant total de pension, pour l'attribution du minimum contributif aux polypensionnés, visant à recentrer le dispositif sur les assurés ayant les pensions les plus faibles, s'est appliquée à compter du 1^{er} janvier 2012, quelle que soit l'année de naissance. Ainsi certains assurés ayant choisi de poursuivre leur activité jusqu'en 2012 ou après ont pu voir le montant de leur pension être écrêté, en vertu de cette nouvelle règle.

Exemple d'application : un assuré, qui réunissait avant le 1^{er} janvier 2012 toutes les conditions pour une retraite à taux plein, pouvait bénéficier du minimum contributif au régime général, en complément d'autres retraites personnelles. A compter du 1^{er} janvier 2012, si le montant total de ses pensions dépasse un certain seuil (1028 euros par mois en 2013), ce même assuré perd son droit au minimum contributif. Dans ce cas, le montant total de sa pension est de ce fait réduit s'il liquide ses droits après le 31 décembre 2011, même en cas de poursuite d'activité si le surcroît de pension lié au prolongement d'activité ne compense pas la perte du minimum contributif.

2° exemple : proratisation du SAM pour les polypensionnés (loi de juillet 2003)

La réforme de 2003, prévoit pour les polypensionnés, du régime général et des régimes alignés, un mécanisme de proratisation pour le calcul du SAM. Le nombre des meilleures années prises en compte dans le SAM est proratisé en fonction de la durée d'assurance dans chaque régime, ce qui permet de ne pas retenir au total plus de 25 années pour le calcul des salaires de référence dans les différents régimes. Cette réforme s'est appliquée (décret n°2004-144 du 13 février 2004) aux pensions prenant effet à partir du 1^{er} janvier 2004, quelle que soit la génération concernée⁶.

Ainsi, certains assurés polyaffiliés ont pu liquider leurs pensions en 2002 alors que, s'ils avaient attendu deux années supplémentaires, leur montant de pension aurait été nettement plus élevé. N'ayant pas pu anticiper cette modification de législation, ils n'ont toutefois pas pu retarder leur départ à la retraite dans ce but. Une telle situation peut conduire les assurés concernés à ce sentir lésés par leur manque d'information. Elle est donc, par ce biais, susceptible d'entretenir la défiance envers le système de retraite.

Exemple d'application : pour un assuré qui a été affilié 16 ans au régime général puis 24 ans au RSI.

Depuis le 1^{er} janvier 2004, le montant de sa pension au régime général est calculé en fonction des salaires annuels des 10 meilleures années de sa carrière au régime général (ne sont pas prises en compte les 6 moins bonnes années) et le montant de sa pension au RSI est calculé en fonction des revenus annuels des 15 meilleures années de sa carrière au RSI (ne sont pas prises en compte les 9 moins bonnes années). Avant le 1^{er} janvier 2004, tous les salaires (au régime général) et revenus d'activité (au RSI) étaient prises en compte pour le calcul de ses pensions.

3° exemple : le problème spécifique des dispositifs de départ anticipé

Le principe générationnel implique, outre de définir des paramètres par génération, de ne pas modifier les règles pour les personnes ayant déjà dépassé l'âge d'ouverture des droits. Cette condition assure, aux personnes qui prolongent leur activité au-delà de l'âge d'ouverture de leurs droits, la stabilité des règles qui leur sont appliquées en matière de retraite, et évite ainsi de les inciter à partir le plus tôt possible dans la crainte d'une réforme réduisant leurs droits. Elle peut toutefois poser un problème spécifique dans le cadre des dispositifs de départ anticipé à la retraite, d'autant plus si l'on souhaite que la réforme produise des effets à court terme, car elle supposerait de garantir la stabilité des règles à partir d'un âge précoce, inférieure à l'âge d'ouverture de droit commun.

Ces difficultés peuvent être illustrées par les exemples des départs anticipés pour carrière longue et des départs anticipés pour les parents de trois enfants et plus dans le cas de la fonction publique.

⁶Une lettre ministérielle du 25 mars 2004 précise « L'application de ce dispositif suppose que les régimes concernés procèdent à des échanges d'informations lesquelles, s'agissant des artisans et commerçants, ne concerneront que les périodes d'assurance postérieures au 31 décembre 1972. Un délai étant nécessaire à cette fin, il pourra être admis que les pensions auxquelles la mesure est applicable et liquidées avant le 1^{er} avril 2004 soient provisoirement calculées sur la base des dispositions en vigueur avant le 1^{er} janvier 2004. La révision, à caractère rétroactif, des pensions ainsi calculées devra être achevée pour l'ensemble des intéressés avant la fin du 1^{er} semestre 2005 ».

- Les carrières longues (modifications en 2008)

En 2008, les conditions d'accès au dispositif longues carrières sont modifiées. Auparavant, les assurés devaient, notamment, totaliser une durée d'assurance d'au moins 168 trimestres validés, quelle que soit leur génération. A partir de 2009, cette durée d'assurance validée qui correspond à la durée nécessaire pour le taux plein, majorée de 8 trimestres, prend en compte l'augmentation de la durée d'assurance nécessaire pour le taux plein, d'un trimestre par an pour les générations de 1949 à 1952.

Ces nouvelles règles ont été annoncées par lettre ministérielle du 7 juillet 2008⁷ et étaient applicables à compter du 1^{er} janvier 2009. Elles ont donc concerné des générations ayant jusqu'à 59 ans à la date de l'annonce, parmi lesquels certains assurés éligibles au dispositif carrière longue avaient déjà dépassé leur âge d'ouverture des droits.

Exemple d'application : un assuré né en juin 1952, ayant commencé à travailler avant 16 ans, âgé de 56 ans en juin 2008.

Cette personne pouvait partir à partir de juin 2008 à 56 ans avec 168 trimestres validés et cotisés selon l'ancienne réglementation. Les nouvelles règles applicables à compter du 1^{er} janvier 2009 exigent désormais pour cette génération 172 trimestres cotisés et validés pour liquider au plus tôt ses droits à retraite. Ainsi si cet assuré avait décidé de décaler son départ anticipé de quelques mois par rapport à la date possible d'ouverture des droits (en janvier 2009 par exemple, au lieu de juin 2008), il aura finalement été contraint de le décaler d'au moins un an, au-delà de juin 2009, pour remplir les nouvelles conditions de durée.

- Dispositif de départ anticipé pour les parents de trois enfants et plus, dans la fonction publique

Ce dispositif spécifique au secteur public permettait, sous certaines conditions, aux parents de trois enfants et plus ayant 15 années de services effectifs de partir à la retraite à l'âge de leur choix. Les règles de calcul des droits étaient figées à la date à laquelle la personne remplissait ces deux conditions (trois enfants et 15 années de service), dès lors qu'ils pouvaient justifier d'une interruption de leur activité de deux mois minimum à l'arrivée de l'enfant. Cette année de référence déterminait les critères à retenir pour le calcul de la pension, hors de tout principe générationnel lié à l'augmentation de la durée d'assurance.

Exemple d'application : une femme née en 1960, mère de trois enfants, le dernier étant né avant 2000, ayant 25 ans de services en 2010 (15 en 2000).

Cette femme peut partir à la retraite en 2010 (à l'âge de 50 ans) avec les règles qui étaient applicables en 2000 (durée d'assurance nécessaire de 37,5 ans et sans décote), alors que les personnes partant à la retraite à l'âge minimum de droit commun (60 ans, donc nées en 1950) se voient appliquer une durée d'assurance de 40,5 ans et une décote de 2,5 % par an.

⁷ Dans l'attente de la modification des règles, la circulaire ministérielle 2007/396 du 5 novembre 2007 précisait aux caisses de retraite : « Pour les demandes relatives à des départs en retraite anticipée prenant effet postérieurement au 1^{er} décembre 2008, il vous revient d'informer les assurés concernés que leur dossier est pris en compte et dûment enregistré mais ne pourra recevoir aboutissement que lorsque les paramètres applicables après cette date auront été définitivement arrêtés lors du réexamen du dispositif programmé en 2008 et que des réponses individuelles leur seront communiquées après cette échéance ».

La réforme de 2010 a prévu l'extinction de ce dispositif, dans une perspective de rapprochement des règles des différents régimes, et le décret d'application n°2010-1741 du 30 décembre 2010 a précisé plusieurs mesures transitoires pour une extinction progressive du dispositif. Les fonctionnaires remplissant les conditions avant le 1^{er} janvier 2012 continuent à bénéficier du dispositif mais les critères à retenir pour le calcul de la pension sont désormais ceux qui s'appliquent à leur génération.

Ces nouvelles dispositions ont entraîné un nombre élevé de départs à ce titre en 2011 : 15 290 dans la fonction publique d'Etat (4 608 en 2010) et 16 304 à la CNRACL (5 552 en 2010).

La suppression de ce dispositif a donc pu avoir un impact pour des personnes remplissant déjà les conditions nécessaires pour partir à la retraite et a pu inciter certains assurés à quitter la vie active plus tôt que prévu (à rebours des objectifs fixés par la réforme). Néanmoins, s'agissant d'un dispositif qui permettait d'anticiper très fortement l'âge d'ouverture des droits de droit commun, ces effets pouvaient difficilement être évités, à moins de décaler très fortement leur date de mise en œuvre.

II. Les délais entre annonce et mise en application des modifications réglementaires

2.1 Les calendriers d'application des réformes récentes pour les principaux paramètres

Pour les principaux paramètres, les calendriers d'application des réformes récentes se caractérisent par une mise en œuvre assez rapide, qui concerne en particulier des personnes proches de la retraite mais avec une application progressive. Les effets sur ces personnes peuvent donc être plus ou moins limités (voir III.)

L'annexe I détaille le calendrier de mise en œuvre des principales réformes récentes. Une synthèse est présentée ici.

Comme l'illustre le tableau ci-après, les dernières réformes des retraites ont conduit à modifier les droits de personnes proches de la retraite au moment du vote de la réforme. Par exemple, pour les personnes qui étaient à 3 ans de l'âge de 60 ans (âge minimum de départ à la retraite de droit commun avant la réforme de 2010) :

- loi de 1993, pour la génération 1936 : hausse de la durée d'assurance requise pour le taux plein de 3 trimestres (passage de 150 à 153 trimestres) et calcul du SAM sur les 13 et non plus les 10 meilleures années (+ 3 ans) ;
- loi de 2003, pour la génération 1946 : pour les fonctionnaires, hausse de la durée d'assurance requise pour le taux plein de 6 trimestres (passage de 150 à 156 trimestres) et application d'une décote qui n'existait pas auparavant de 0,5 % ; pour les salariés du privé, allongement de la durée de référence pour le coefficient de proratisation de 6 trimestres (passage de 150 à 156 trimestres), âge d'ouverture des droits diminué de 3 ans en cas de carrière longue (57 ans) ;
- loi de 2010, pour la génération 1953 : l'âge d'ouverture des droits est augmentée de 12 mois (de 60 à 61 ans) et la durée d'assurance requise pour le taux plein d'un trimestre (de 164 à 165 trimestres) ;
- PLFSS pour 2012, pour la génération 1954 : l'âge d'ouverture des droits est augmenté de 3 mois (passage de 61 ans et 4 mois à 61 ans et 7 mois).

Impact de plusieurs réformes pour les générations proches de la retraite (âgées de 56 à 59 ans au moment de la réforme)

Au moment de la réforme, 60 ans atteints ...	Loi 1993 (régime général)	Loi 2003	Loi 2010 (régime général + fonction publique sédentaires)	2011 (LFSS pour 2012) (régime général + fonction publique sédentaires)
... dans 4 ans	<i>Génération 1937</i> Durée d'assurance : + 4 trimestres SAM : + 4 ans	<i>Génération 1947</i> Fonction publique : durée d'assurance : + 8 trimestres, décote 1 % Régime général : coefficient de proratisation : + 8 trimestres Age d'ouverture des droits : -4 ans si carrière longue	<i>Génération 1954</i> Age d'ouverture des droits : + 16 mois Durée d'assurance : + 1 trimestre	<i>Génération 1955</i> Age d'ouverture des droits : + 4 mois
... dans 3 ans	<i>Génération 1936</i> Durée d'assurance : + 3 trimestres SAM : + 3 ans	<i>Génération 1946</i> Fonction publique : durée d'assurance : + 6 trimestres, décote 0,5 % Régime général : coefficient de proratisation : + 6 trimestres Age d'ouverture des droits : -3 ans si carrière longue	<i>Génération 1953</i> Age d'ouverture des droits : + 12 mois Durée d'assurance : + 1 trimestre	<i>Génération 1954</i> Age d'ouverture des droits : + 3 mois
... dans 2 ans	<i>Génération 1935</i> Durée d'assurance : + 2 trimestres SAM : + 2 ans	<i>Génération 1945</i> Fonction publique : durée d'assurance : + 4 trimestres Régime général : coefficient de proratisation : + 4 trim. Age d'ouverture des droits : -2 ans si carrière longue	<i>Génération 1952</i> Age d'ouverture des droits : + 8 mois	<i>Génération 1953</i> Age d'ouverture des droits : + 2 mois
... dans 1 an	<i>Génération 1934</i> Durée d'assurance : + 1 trimestre SAM : + 1 an	<i>Génération 1944</i> Fonction publique : durée d'assurance : + 2 trimestres Régime général : coefficient de proratisation : + 2 trimestres Age d'ouverture des droits : -1 an si carrière longue	<i>Génération 1951</i> (2 nd semestre) Age d'ouverture des droits : + 4 mois	<i>Génération 1952</i> Age d'ouverture des droits : + 1 mois

On peut également suivre le calendrier des évolutions de la législation pour une génération donnée au fil de l'avancée en âge de cette génération. A titre illustratif, le tableau ci-après résume les principales évolutions, depuis la réforme des retraites de 1993, concernant les générations 1953 et 1956.

Ainsi, la génération 1953 a appris les modifications suivantes de ses droits (pour les assurés au régime général) :

- à l'âge de 40 ans : hausse de la durée d'assurance requise pour le taux plein de 10 trimestres (de 150 à 160 trimestres) et salaire annuel moyen calculé sur les 25 meilleures années et non plus sur les 10 meilleures ;
- à l'âge de 50 ans : augmentation de la durée d'assurance requise pour le taux plein (au moins 4 trimestres en plus) et possibilité de partir 4 ans plus tôt dans certains cas de carrières longues ;
- à l'âge de 57 ans : passage de 164 à 165 trimestres pour la durée d'assurance requise pour le taux plein et de 60 à 61 ans pour l'âge d'ouverture des droits (65 à 66 ans pour le taux plein) ;
- à l'âge de 58 ans : augmentation de l'âge d'ouverture des droits de 61 à 61 ans et 2 mois, et de l'âge du taux plein de 66 ans à 66 ans et 2 mois ;
- à l'âge de 59 ans : extension des possibilités de départ à 60 ans pour certaines carrières longues.

Exemples de nouvelles informations délivrées, à chaque réforme, pour les générations 1953 et 1956 (assurés du régime général)

Réformes	Génération 1953	Génération 1956
<i>Situation en 1992 (avant réforme)</i>	Agée de 39 ans Durée d'assurance : 150 trimestres SAM : 10 meilleures années Age d'ouverture des droits : 60 ans Age du taux plein : 65 ans	Agée de 36 ans Durée d'assurance : 150 trimestres SAM : 10 meilleures années Age d'ouverture des droits : 60 ans Age du taux plein : 65 ans
Loi 1993	Agée de 40 ans au moment de la réforme Durée d'assurance : 160 trimestres SAM : 25 meilleures années Age d'ouverture des droits : 60 ans (inchangé) Age du taux plein : 65 ans (inchangé)	Agée de 37 ans ... Durée d'assurance : 160 trimestres SAM : 25 meilleures années Age d'ouverture des droits : 60 ans (inchangé) Age du taux plein : 65 ans (inchangé)
Loi 2003	Agée de 50 ans ... Durée d'assurance : au moins 164 trimestres SAM : 25 meilleures années (inchangé) Age d'ouverture des droits : 60 ans (inchangé) mais possibilité de départ dès 56 ans si carrière longue Age du taux plein : 65 ans (inchangé)	Agée de 47 ans ... Durée d'assurance : au moins 164 trimestres SAM : 25 meilleures années (inchangé) Age d'ouverture des droits : 60 ans (inchangé) mais possibilité de départ dès 56 ans si carrière longue Age du taux plein : 65 ans (inchangé)
Loi 2010	Agée de 57 ans ... Durée d'assurance : 165 trimestres SAM : 25 meilleures années (inchangé) Age d'ouverture des droits : 61 ans Age du taux plein : 66 ans	Agée de 54 ans ... Durée d'assurance : au moins 165 trimestres SAM : 25 meilleures années (inchangé) Age d'ouverture des droits : 62 ans Age taux plein : 67 ans
Loi 2011 (LFSS pour 2012)	Agée de 58 ans ... Durée d'assurance : 165 trimestres (inchangé) SAM : 25 meilleures années (inchangé) Age d'ouverture des droits : 61 ans et 2 mois Age taux plein : 66 ans et 2 mois	Agée de 55 ans ... Durée d'assurance : au moins 166 trimestres (décret août 2011 – génération 1955) SAM : 25 meilleures années (inchangé) Age d'ouverture des droits : 62 ans (inchangé) Age taux plein : 67 ans (inchangé)
Décrets 2012 (juillet – longues carrières, décembre – durée d'assurance)	Agée de 59 ans ... Durée d'assurance : 165 trimestres (inchangé) SAM : 25 meilleures années (inchangé) Age d'ouverture des droits : 61 ans et 2 mois (inchangé) mais extension des possibilités de départ avant 62 ans si carrière longue Age du taux plein : 66 ans et 2 mois (inchangé)	Agée de 56 ans ... Durée d'assurance : 166 trimestres (décret décembre 2012 – génération 1956) SAM : 25 meilleures années (inchangé) Age d'ouverture des droits : 62 ans (inchangé) mais extension des possibilités de départ avant 62 ans si carrière longue Age taux plein : 67 ans (inchangé)

2.2 La procédure de détermination de la durée d'assurance au regard du droit à l'information

La procédure de détermination de la durée d'assurance (telle que modifiée par la réforme de 2010, voir l'annexe 1) peut poser question au regard des dispositions prévues pour le droit à l'information. Cette procédure prévoit une publication du décret fixant la durée d'assurance nécessaire, avant le 31 décembre de l'année des 56 ans de la génération concernée. Le droit à l'information prévoit lui l'envoi d'une EIG à la génération âgée de 55 ans (voir **document n°2**), donc avant que l'on connaisse la durée d'assurance applicable à cette génération. Les EIG sont alors élaborées sur la base de la dernière durée d'assurance connue, celle de la génération âgée de 56 voire 57 ans (avec le risque d'une sous-estimation d'un trimestre de la durée qui s'appliquera *in fine* à la génération recevant l'EIG).

Ainsi, en 2011, pour tenir compte du décret du 1^{er} août 2011 qui augmentait la durée d'assurance d'un trimestre pour la génération 1955, les EIG de cette génération (dont l'envoi avait déjà été décalé d'une année en raison de la réforme en 2010, cf. ci-dessous) ont dû être produites une nouvelle fois et leur envoi à nouveau décalé.

Or les données de l'INSEE relatives à l'espérance de vie, qui servent au calcul de cette durée, sont publiées au milieu de l'année des 55 ans d'une génération.

Ainsi, pour la génération 1957, le COR donnera son avis technique le 25 septembre prochain alors que les données de l'INSEE sur l'espérance de vie sont connues depuis plus d'un an. Pour la génération 1958, les données ont été publiées durant l'été 2013 et l'information sur la durée d'assurance requise pour le taux plein pourrait donc être donnée dès à présent. On notera que ces problèmes de calendrier disparaîtront si le projet de réforme des retraites que vient de présenter le gouvernement est mis en œuvre puisqu'il prévoit de supprimer la procédure actuelle avec un avis technique du COR, en instaurant une hausse de la durée d'assurance requise pour le taux plein d'un trimestre toutes les trois générations entre les générations 1958 et 1973.

Plus généralement peut se poser la question de l'adéquation des calendriers des réformes avec celui du droit à l'information.

Depuis la loi de 2003, il est prévu l'envoi d'estimations indicatives globales (EIG) aux assurés l'année de leurs 55 ans. Un calendrier de montée en charge progressive a été fixé qui débutait par l'envoi en 2007 d'une EIG à la génération 1949, âgée de 58 ans. Les années suivantes deux générations étaient concernées pour aboutir, en 2010, dernière année de transition, à l'envoi d'EIG aux générations 1954 (âgée de 56 ans) et 1955 (âgée de 55 ans).

Mais, en 2010, ce calendrier d'envoi a dû être modifié pour ces deux générations (1954 et 1955) car elles étaient concernées par la réforme. L'envoi de ces EIG a été reporté à l'année suivante.

De même, en 2013, la génération 1958 doit recevoir son EIG. Or, selon le projet de loi de réforme des retraites qui a été envoyé aux caisses de retraite, cette génération serait concernée par la future réforme. La question du report de son envoi, après le vote de la loi de réforme, se pose donc actuellement pour le GIP.

2.3 Des difficultés spécifiques liées à la pratique des échanges interrégimes : l'exemple de l'écrêtement du minimum contributif.

Renforçant la dimension inter-régimes, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 soumet le minimum contributif à une double condition : une condition de subsidiarité et une condition de montant de retraite tous régimes (voir I-1.2). Pour l'examen de ces deux conditions, sont visés tous les régimes de base et complémentaires français et étrangers légalement obligatoires ainsi que des régimes des organisations internationales. Initialement prévue au 1^{er} janvier 2011, l'entrée en vigueur du dispositif a été modifiée par la LFSS pour 2011 et fixée par le décret du 14 mars 2011 au 1^{er} janvier 2012.

Le principe de subsidiarité signifie que l'assuré ne pourra bénéficier du minimum contributif, éventuellement majoré que s'il a fait valoir ses droits à toutes les retraites personnelles auxquelles il peut prétendre. La condition de montant de retraite tous régimes signifie que le minimum de pension contributif sera attribué aux seuls assurés dont le montant total des pensions de vieillesse n'excède pas un certain seuil.

Le décret du 14 mars 2011 précise les conditions d'attribution du minimum contributif et détermine les nouvelles modalités de calcul de la pension portée au minimum contributif. En outre, le texte détermine de nouvelles modalités de versement de la pension portée au minimum contributif de manière à ce que l'instruction du droit au minimum contributif ne retarde pas le paiement de la pension. En principe, tant que l'ensemble des montants des retraites personnelles n'est pas connu, le minimum contributif ne peut être déterminé et donc attribué. Pour éviter toute rupture de ressources, le décret met en place un dispositif d'avance, via un seuil de versement (dont le montant est fixé par arrêté) : si le montant du minimum contributif est égal ou supérieur à ce seuil, l'assuré se voit verser à *titre provisoire* le montant du minimum contributif. Ce montant est ensuite *régularisé* lors du calcul définitif du minimum contributif et l'assuré peut être contraint de rembourser une partie des sommes perçues.

Exemple d'application : un assuré a pu percevoir le minimum contributif début 2012 (362,35 euros par mois), calculé, de façon provisoire, en fonction des anciennes règles, avant de se voir notifier un nouveau montant définitif inférieur, en raison d'un montant total de pensions dépassant le seuil fixé (1025 euros par mois). Cet assuré est alors dans l'obligation de rembourser le trop perçu.

III. Résultats de simulations

Comme on vient de le voir, les réformes peuvent concerner des générations proches de l'âge de la retraite au moment où elles sont annoncées, ce qui peut poser question au regard de la prévisibilité des droits à retraite et des anticipations de départ à la retraite. Ce problème doit toutefois être relativisé si les modifications des règles suite aux réformes 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. A titre d'exemple, l'allongement de la durée requise pour le taux plein lors de la réforme de 1993 a concerné la génération ayant 59 ans au moment de la réforme (génération née en 1934), mais cet allongement n'a eu en pratique aucun impact pour

les personnes de cette génération ayant déjà validé plus de 37,5 années ou bien moins de 32,5 années à l'âge de 60 ans.

Afin de quantifier plus précisément l'impact des dernières réformes des retraites sur la prévisibilité de la pension, des simulations de montants de pension ont été réalisées au moyen du modèle de microsimulation Destinie de l'INSEE. Cette approche a l'intérêt de se fonder sur un échantillon représentatif de la diversité des profils de carrière (notamment en termes de durées d'assurances validées, de régimes d'affiliation, de chroniques de carrières salariales), et donc de tenir compte des impacts *effectifs* des réformes sur les montants de pension de chaque individu.

3.1 Méthodologie

Pour les individus au sein de chaque génération, on peut ainsi comparer les deux montants suivants :

- le montant de pension futur qui peut être attendu, compte tenu de la législation connue à un âge situé à quelques années en amont de la retraite (par exemple, à 50 ou 55 ans) ;
- le montant de pension effectif, compte tenu de la législation appliquée *in fine* au moment du départ à la retraite (et donc y compris les modifications qui ont pu survenir après 50 ou 55 ans).

Ces simulations ont été réalisées en prenant toujours les mêmes hypothèses pour les statuts d'activité et les salaires de fin de carrière des individus, pour le cadre macroéconomique (inflation, évolution des salaires), ainsi que pour les paramètres du système de retraite qui sont revalorisés chaque année comme l'inflation ou selon un autre indice. En d'autres termes, les modifications de législation intervenant entre les différents âges et prises en compte dans les simulations sont celles qui ont concerné les paramètres d'âge (d'ouverture des droits ou d'annulation de la décote), de durée d'assurance requise⁸ (pour le taux plein ou pour une carrière complète), le nombre d'années retenues dans le calcul du salaire annuel moyen et les conditions d'accès aux minima de pension⁹.

L'incertitude liée à la sensibilité du montant de pension au profil de fin de carrière –qui, par nature, n'est pas parfaitement prévisible par les individus– et à l'évolution future des prix n'est, ici, pas quantifiée. Cette incertitude procède toutefois de l'incertitude économique générale, sur laquelle le législateur n'a pas d'action véritable, à l'inverse de l'incertitude liée aux évolutions de la législation, qui est totalement déterminée par l'action du législateur puisqu'il en contrôle les calendriers d'annonce et de montée en charge.

3.2 Résultats

Parmi les personnes âgées de plus de 55 ans lors des réformes de 1993 et de 2003 (nées avant respectivement 1938 et 1948), 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

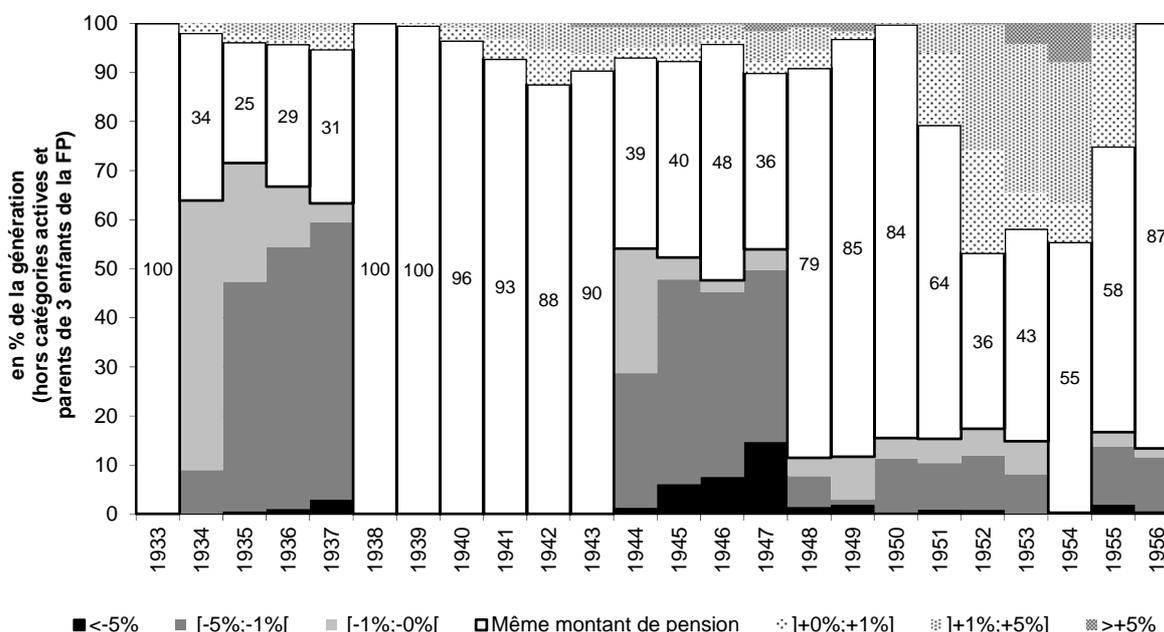
⁸ En supposant que les assurés ont su, à partir de 2003, anticiper l'allongement de la durée requise compte tenu des gains d'espérance de vie à 60 ans.

⁹ On rappelle par ailleurs que le modèle Destinie simule une version « simplifiée » du système de retraite français, dans lequel les salariés du secteur privé et les contractuels de la fonction publique se voient appliquer les règles de la CNAV, de l'AGIRC et de l'ARRCO, les fonctionnaires les règles de la fonction publique d'Etat et de la CNRACL (les deux étant identiques), et les non-salariés les règles du régime de base du RSI.

diminution de montant est, en valeur absolue, inférieure à 5 % mais, pour 15 % de ceux nés en 1947, elle est supérieure à cette valeur.

Ces proportions importantes s'expliquent principalement, pour la réforme de 1993, par l'allongement du nombre d'années dans le calcul du salaire annuel moyen, qui touche tous les assurés ayant validé plus de dix années au régime général ou dans les régimes alignés. Pour la réforme de 2003, elles s'expliquent entre autres par la montée en charge rapide de l'allongement de la durée de référence pour le coefficient de proratisation (qui touche toutes les personnes à carrière incomplète – polypensionnés et assurés obtenant le taux plein au titre de l'âge ou de la catégorie– au régime général et au RSI) et de l'alignement des règles applicables aux fonctionnaires sur celles du régime général.

Ecart entre le montant de pension perçu in fine et celui qui pouvait être attendu, compte tenu de la législation connue à l'âge de 55 ans (départ au taux plein sans décote ni surcote)



Source : modèle DESTINIE (Insee)

Lecture : pour 34 % des assurés nés en 1934 (hors catégories actives et parents de 3 enfants ou plus de la fonction publique), le montant de pension perçu en cas de départ au taux plein sans décote ni surcote est identique à celui qui était prévisible compte tenu de la législation connue lors que ces assurés avaient 55 ans (c'est-à-dire en 1988). Pour un peu plus de 60 %, ce montant perçu s'est avéré finalement plus faible que celui prévu à l'âge de 55 ans, et pour un peu moins de 5 % il s'est avéré plus élevé. Les écarts peuvent provenir soit du fait que le taux plein a finalement été atteint plus tôt ou plus tard que l'âge initialement prévu, soit du fait que les paramètres de calcul du montant de pension, à âge identique, ont été modifiés.

A joué également la mise en place des retraites anticipées pour carrière longue : ce dispositif a permis à certains assurés de liquider leurs droits plus tôt que l'âge auquel ils prévoyaient de partir lorsqu'ils avaient 55 ans, mais le montant de pension peut alors s'avérer moindre, du fait d'un plus faible salaire de référence et d'un nombre moins élevé de points acquis dans les régimes complémentaires. La problématique est dans ce dernier cas différente : le montant de pension perçu *en cas de départ au taux plein* est plus faible *in fine* que le montant initialement prévu, du fait de la possibilité (non prévue) d'anticiper la date de départ au taux plein ; mais les assurés auraient pu tout aussi bien conserver leur âge de départ à la retraite initialement prévu, et le montant de pension aurait alors été inchangé par rapport à celui qui était attendu.

Certains assurés nés en 1948 et après¹⁰, qui avaient 55 ans ou moins en 2003, perçoivent également une pension au taux plein moindre que celle qui était prévisible à 55 ans, mais leur proportion est plus faible, comprise entre 10 % et 20 %. Ce sont soit des assurés à bas salaire de référence (et donc sensibles aux modifications des conditions d'attribution des minima de pension) soit des assurés à carrière longue (et donc sensibles à des modifications des conditions de départ anticipé à la retraite).

A l'inverse, parmi quasiment toutes les générations (hormis celles nées en 1933, 1938 et 1939), certains assurés perçoivent *in fine* un montant de pension 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 (c'est-à-dire les générations 1952, 1953 et 1954¹¹). Ce montant plus élevé correspond, le plus souvent, à un départ au taux plein plus tardif –et donc un salaire de référence et un nombre de points dans les régimes complémentaires plus élevés– du fait de l'allongement de la durée requise pour le taux plein ou du report des bornes d'âge.

Les proportions seraient encore plus élevées si l'on faisait l'hypothèse de départs à d'autres âges que celui du taux plein (voir l'annexe 2) : pour les générations proches de l'âge de la retraite en 2003, les montants de pension perçus *in fine* sont en effet très dépendants de la mise en place de la surcote et de la modification du barème de la décote.

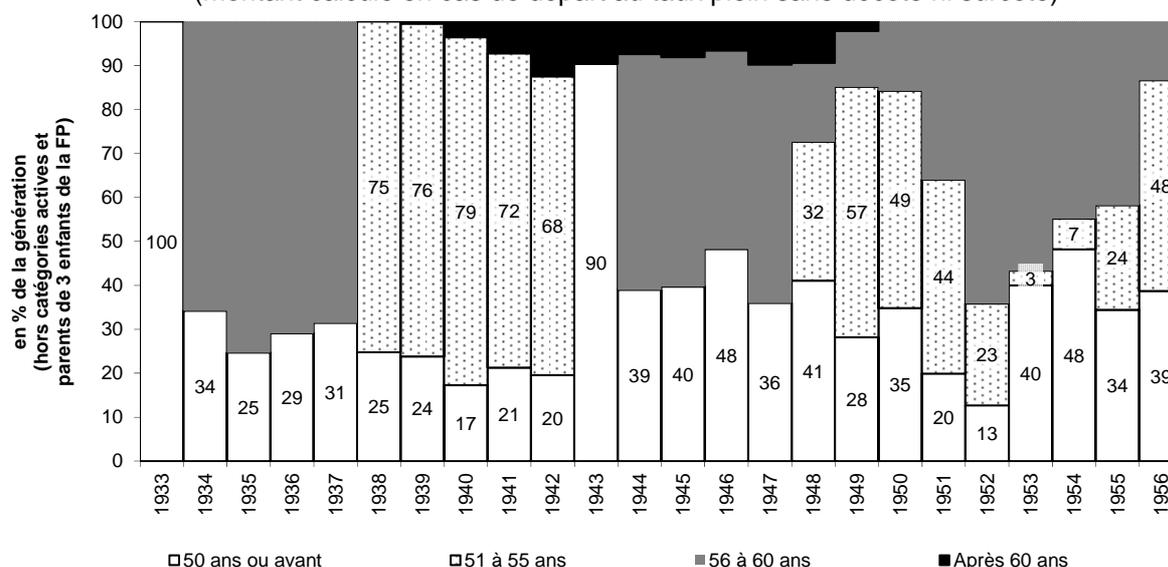
Un angle d'analyse complémentaire consiste à regarder, pour chaque individu, l'âge à partir duquel la législation définissant les modalités de calcul de sa pension est stabilisée. Cet âge peut varier d'un individu à l'autre au sein d'une même génération, puisque tous ne sont pas concernés par les mêmes aspects de la législation : par exemple, une modification des règles relatives aux polypensionnés est sans impact sur les monopensionnés, et un changement des modalités d'attribution des minima de pension n'a pas d'effets sur les assurés à haut salaire¹².

¹⁰ Les simulations sont réalisées sous l'hypothèse de stabilité de la législation à partir du début d'année 2013. Pour les générations qui ne sont pas entièrement parties à la retraite à cette date (générations nées en 1948 ou après) le diagnostic est donc susceptible d'être modifié, selon les réformes à venir.

¹¹ La génération née en 1951, qui avait 59 ans en 2010, n'a été que partiellement touchée, puisque le report de l'âge d'ouverture des droits n'a concerné que les personnes nées après le 1^{er} juillet 1951.

¹² En pratique, l'âge à partir duquel la législation se stabilise est calculé comme l'âge minimal à partir duquel le montant de pension prévu, compte tenu de la législation connue à cet âge, est égal au montant perçu *in fine*.

**Âge à partir duquel la législation
concernant le montant de la pension se stabilise
(montant calculé en cas de départ au taux plein sans décote ni surcote)**



Source : modèle DESTINIE (Insee)

Lecture : pour 34 % des assurés nés en 1934 (hors catégories actives et parents de 3 enfants ou plus de la fonction publique), le montant de pension perçu en cas de départ au taux plein sans décote ni surcote était prévisible dès l'âge de 50 ans, compte tenu de la législation connue à cette date. Pour les 66 % restant, c'est seulement à partir d'un âge compris entre 56 et 60 ans que les assurés ont connu la législation qui leur serait appliquée, leur permettant ainsi de prévoir le montant exact.

Parmi les générations nées entre 1940 et 1949, environ 10 % à 15 % n'ont été en mesure de prévoir le montant exact de leur pension au taux plein qu'après 60 ans strictement¹³, car leur pension a été affectée par des modifications de législation survenue après leur âge d'ouverture des droits. Ces cas dérogent ainsi au principe générationnel, qui impliquerait qu'aucune modification n'ait lieu une fois cet âge dépassé (voir I.). Les cas recouvrent pour l'essentiel deux situations : celles de polyaffiliés, touchés pas des modifications entrées en vigueur à une date donnée et non à partir d'une génération donnée¹⁴ ; et celles d'assurés à bas salaires, concernés par les modifications des conditions d'attribution des minima de pensions, lesquelles ont également été appliquées à partir d'une année donnée, indépendamment de la génération.

Par ailleurs, pour un nombre substantiel de cohortes (nées de 1934 à 1937, de 1944 à 1947, de 1952 à 1953), la législation ne se stabilise, pour plus de la moitié de la génération, qu'après 56 ans. Pour ces générations, le montant de la retraite n'est ainsi devenu, dans le cas général, véritablement « prévisible » qu'à quelques années de la retraite seulement.

¹³ Il s'agit par nature de personnes n'atteignant les conditions d'obtention du taux plein qu'après 60 ans.

¹⁴ Les polyaffiliés régime général-RSI ont été affectés par la proratisation du nombre d'années prises en compte dans le calcul du salaire ou revenu annuel moyen (réforme de 2003). Les polyaffiliés régime général-fonction publique ayant travaillé pendant une période courte en tant que fonctionnaires sont par ailleurs impactés par la modification de la durée de cotisation minimale pour liquider un droit dans les régimes de la fonction publique, passée de 15 à 2 ans pour les liquidations à partir de 2011 (réforme de 2010).

3.3 Interprétations

Les simulations montrent que les deux cas de figures de montants de pension perçus *in fine* supérieurs ou inférieurs au montant prévu quelques années avant l'âge effectif de liquidation des droits se rencontrent, mais les problématiques associées diffèrent quelque peu.

Les situations où le montant perçu finalement est supérieur – à âge identique – peuvent paraître moins gênantes, si l'on juge qu'une « bonne » surprise l'est moins qu'une « mauvaise ». D'une manière générale, toute entorse à une bonne prévisibilité du montant de pension peut sembler plus acceptable lorsqu'elle est favorable à l'assuré – c'est-à-dire si elle permet un départ plus tôt ou un montant de pension plus élevé. Une telle « bonne surprise » du point de vue de l'assuré peut néanmoins avoir un coût par ailleurs, par exemple du point de vue de l'employeur confronté à un départ précoce non prévu.

Si l'on accepte cette position de principe, on peut juger justifiées les dérogations au principe générationnel illustrées ci-dessus, avec l'application des changements de législation à partir d'une année donnée, sans prendre en compte la génération. Les cas présentés, tel celui concernant les polypensionnés, pouvaient traduire le souhait de faire profiter tous les assurés non encore partis à la retraite de nouvelles règles plus favorables. On peut cependant s'interroger sur la différence de traitement ainsi introduite entre assurés d'une 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, les situations inverses, 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 diminution du montant de pension –, posent question tant du point de vue de l'équité que de l'incitation à prolonger son activité.

Annexe 1 : Calendrier de mise en œuvre des réformes

1.1.1. La durée d'assurance requise pour le taux plein

La réforme du 22 juillet 1993 (loi n°93-936) et ses décrets d'application du 27 août 1993 ont prévu l'augmentation de la durée d'assurance nécessaire pour le taux plein, de 150 (37 ans ½) à 160 trimestres (40 ans), sur une période de 10 ans, pour le régime général, les salariés agricoles, les artisans et commerçant. Pendant la période transitoire (de 1994 à 2002), la durée d'assurance augmente d'un trimestre supplémentaire par génération.

La génération 1934 (partant à la retraite à partir de 1994 et âgée de **59 ans** en 1993) était la première concernée (passage de 150 à 151 trimestres). A compter de 2003 et de la génération 1943 (âgée de **50 ans** en 1993), la durée requise est fixée à 160 trimestres.

*Progression de la durée d'assurance, pour chaque génération
(avec mention de l'écart d'âge par rapport à 60 ans lors de la réforme de 1993)*

Assurés nés en...	En 1993, 60 ans atteints dans...	Hausse de la durée, en 1993, par rapport à 150 trimestres
1934	1 an	+1 trimestre
1935	2 ans	+2 trimestres
1936	3 ans	+3 trimestres
1937	4 ans	+4 trimestres
1938	5 ans	+5 trimestres
1939	6 ans	+6 trimestres
1940	7 ans	+7 trimestres
1941	8 ans	+8 trimestres
1942	9 ans	+9 trimestres
1943	10 ans	+10 trimestres

Lors de la réforme du 21 août 2003 (loi n°2003-775), le principe d'évolution de la durée d'assurance par génération est maintenu. Il est désormais appliqué selon une règle tenant compte de l'évolution de l'espérance de vie à 60 ans : stabilisation du ratio entre durée d'assurance et durée moyenne de retraite au niveau atteint en 2003, jusqu'à la génération 1960 (qui aura 60 ans en 2020).

Le calendrier d'application distingue plusieurs périodes, pour les générations atteignant 60 ans dans l'année concernée :

- Pour les générations 1943 à 1948 (de 2003 à 2008) : la durée d'assurance est stabilisée à 160 trimestres (40 ans) pour le régime général, et les autres régimes concernés. Pour la fonction publique, la durée augmente de 2 trimestres par génération, de la génération 1944 (152 trimestres) qui a **59 ans** en 2003, jusqu'à 160 trimestres pour la génération 1948 (**55 ans** en 2003).
- Pour les générations 1949 à 1952 (de 2009 à 2012) : la loi de 2003 prévoit, sous réserve de différentes conditions, dont un avis de la commission de garantie des retraites rendu en 2007, l'augmentation de la durée d'assurance d'un trimestre par génération, de 161 trimestres à 164 trimestres (41 ans), à partir de la génération 1949 (âgée de **54 ans** en 2003 et **58 ans** en 2007) jusqu'à la génération 1952 (âgée **51 ans** en 2003 et **55 ans** en 2007).

- Pour les générations 1953, âgée de **50 ans** en 2003, à 1956, âgée de **47 ans** en 2003 (de 2013 à 2016) : il est prévu de fixer la durée d'assurance, toujours en fonction du principe de stabilité du rapport entre durée d'assurance et durée moyenne de retraite, par décret rendu avant le 1^{er} juillet 2012 (année des **59 ans** de la génération 1953 et des **56 ans** de la génération 1956).
- Pour les générations 1957, âgée de **46 ans** en 2003, à 1960, âgée de **43 ans** en 2003 (de 2017 à 2020) : il est prévu de fixer la durée d'assurance, toujours en fonction du même principe, par décret rendu avant le 1^{er} juillet 2016 (année des **59 ans** de la génération 1957 et des **56 ans** de la génération 1960).

Calendrier de mise en œuvre de la réforme de 2003 pour la durée d'assurance requise pour le taux plein pour chaque génération (avec mention de l'écart d'âge par rapport à 60 ans lors de la réforme de 2003)

Assurés nés en ...	En 2003, 60 ans atteints dans ...	Hausse de la durée, en 2003		Date de la décision	
		Régime général par rapport à 160 trimestres	Fonction publique par rapport à 150 trimestres	Régime général	Fonction publique
1944	1 an	+ 0	+ 2 trimestres	2003	
1945	2 ans	+ 0	+ 4 trimestres	2003	
1946	3 ans	+ 0	+ 6 trimestres	2003	
1947	4 ans	+ 0	+ 8 trimestres	2003	
1948	5 ans	+ 0	+ 10 trimestres	2003	
1949	6 ans	+ 1 trimestre	+11 trimestres	2003	2007
1950	7 ans	+ 2 trimestres	+12 trimestres	2003	2007
1951	8 ans	+ 3 trimestres	+13 trimestres	2003	2007
1952	9 ans	+ 4 trimestres	+14 trimestres	2003	2007
1953 à 1956	10 à 13 ans	?		2012	
1957 à 1960	14 à 17 ans	?		2016	

NB. Par ailleurs, la réforme de 2003 prévoit également l'allongement de la durée de référence pour le coefficient de proratisation pour les assurés du secteur privé. Jusqu'alors plafonné à 150 trimestres, ce plafond progresse à partir du 1^{er} janvier 2004 et jusqu'au 1^{er} janvier 2008 pour passer de 150 à 160 trimestres (à raison de 2 trimestres par an, pour les générations ayant 60 ans dans l'année). Ensuite, il évoluera de la même façon que la durée d'assurance nécessaire pour le taux plein.

Augmentation du plafond de la durée de référence pour le coefficient de proratisation :

2004 : génération 1944 (âgé de 59 ans en 2003) : + 2 trimestres (152 trimestres),

(...)

2008 : génération 1948 (âgé de 55 ans en 2003) : + 10 trimestres (160 trimestres).

La réforme du 9 novembre 2010 (loi n°2010-1330) modifie, pour partie, les dispositions relatives à la fixation de la durée d'assurance requise pour le taux plein, à partir de la génération 1953 (qui avait **57 ans** en 2010). Le principe d'évolution (stabilisation du ratio entre durée d'assurance et durée de retraite au niveau atteint en 2003, jusqu'en 2020) reste applicable, mais la procédure de détermination de la durée évolue.

Pour les générations 1953 et 1954 (**57 et 56 ans** en 2010), le décret n°2010-1734 du 30 décembre 2010 fixe la durée à 165 trimestres (41 ans et 1 trimestre).

Pour les générations à compter de 1955, une nouvelle procédure annuelle est instaurée. La décision est prise, annuellement, par décret, après avis technique du COR, l'année des **56 ans** de chaque génération.

En application de cette nouvelle procédure, en 2011, le décret n° 2011-916 du 1er août 2011 a fixé la durée d'assurance requise à 166 trimestres (soit 41,5 ans) pour la génération 1955. En 2012, le décret n° 2012-1487 du 27 décembre 2012 a maintenu inchangée la durée d'assurance requise à 166 trimestres (soit 41,5 ans) pour la génération 1956.

1.1.2 Le salaire annuel moyen (SAM)

La réforme de 1993 prévoit que le calcul du SAM se fera sur 25 années (au lieu de 10), au terme d'une période transitoire de 15 ans, et au rythme de plus un an par génération. La mesure s'applique à partir de la génération 1934 (âgée de **59 ans** en 1993) (passage de 10 à 11 ans) jusqu'à la génération 1948 (âgée de **45 ans** en 1993) (25 ans).

Evolution du nombre de salaires annuels retenus dans le calcul du SAM pour chaque génération (avec mention de l'écart d'âge par rapport à 60 ans lors de la réforme de 2003)

Assurés nés en ...	En 1993, 60 ans atteints dans ...	Hausse du nombre d'années de salaires retenues pour le SAM, en 1993 par rapport aux 10 meilleures années
1933 et précédentes	0 an	0
1934	1 an	+ 1 année
1935	2 ans	+ 2 années
1936	3 ans	+ 3 années
1937	4 ans	+ 4 années
1938	5 ans	+ 5 années
1939	6 ans	+ 6 années
1940	7 ans	+ 7 années
1941	8 ans	+ 8 années
1942	9 ans	+ 9 années
1943	10 ans	+ 10 années
1944	11 ans	+ 11 années
1945	12 ans	+ 12 années
1946	13 ans	+ 13 années
1947	14 ans	+ 14 années
1948 et suivantes	15 ans et plus	+ 15 années

1.1.3 La décote et la surcote

La réforme de 2003 prévoit :

- pour la fonction publique, la création d'une décote applicable à partir de la génération 1946 (qui a **57 ans** en 2003), qui progresse de 0,5 % par année manquante pour atteindre 5 %, pour la génération 1955, en 2015. Elle détermine aussi l'évolution de « l'âge pivot » d'annulation de la décote de 60 ans en 2005 à 65 ans en 2020 (pour les catégories sédentaires).
- pour le régime général et les régimes alignés et pour faire converger les règles, la décote est réduite de 10 % en 2003 à 5 % en 2013. La diminution s'applique par génération, et

monte en charge progressivement de la génération 1944 (âgée de 59 ans en 2003) à la génération 1953.

Il est, par ailleurs, créé une surcote dans les différents régimes de base et dans la fonction publique : à compter du 1^{er} janvier 2004, surcote de 0,75 % par trimestre supplémentaire (3 % par année).

1.1.4 Evolution des âges d'ouvertures des droits et d'annulation de la décote

A partir de la réforme de 2003, des possibilités de liquider ses droits à taux plein avant l'âge d'ouverture de droits communs sous conditions d'âge de début d'activité et de durées cotisée/validée sont ouvertes, dans le cadre du dispositif de longue carrière. A partir de 2009, les paramètres de ce dispositif ont évolué en fonction de l'évolution des paramètres de droit commun (durée d'assurance requise pour le taux plein, âge d'ouverture), donc par génération, mais avec des problèmes spécifiques liés au départ anticipé (voir la partie I de la note, 1.2. 3^e exemple).

La réforme de 2010 a modifié, en parallèle, les âges d'ouverture des droits et d'annulation de la décote, pour les décaler de 2 ans.

Fixé à 60 ans avant la réforme, l'âge d'ouverture du droit à la retraite est progressivement relevé, à raison de quatre mois par génération, pour atteindre 62 ans pour les assurés nés à compter du 1^{er} janvier 1956 (âgés de **54 ans** en 2010). Ce relèvement de l'âge d'ouverture du droit à la retraite commence à s'appliquer aux personnes nées à compter du 1^{er} juillet 1951 (âgés de **59 ans** en 2010), les assurés nés avant cette date pouvant continuer à partir à la retraite dès l'âge de 60 ans.

L'âge auquel la décote s'annule sans condition de durée d'assurance augmente parallèlement à l'âge d'ouverture des droits, de 65 ans à 67 ans.

Décalage de l'âge d'ouverture des droits au régime général

Date de naissance	En 2010, 60 ans atteints dans ...	Avant réforme		Après réforme		Décalage de l'âge d'ouverture des droits
		Age d'ouverture	Date de départ au plus tôt	Age d'ouverture	Date de départ au plus tôt	
Avant le 1 ^{er} juillet 1951	1 an	60 ans	avant le 1 ^{er} juillet 2011	60 ans	avant le 1 ^{er} juillet 2011	0 mois
Entre le 1 ^{er} juillet 1951 et le 31 décembre 1951	1 an	60 ans	1 ^{er} juillet 2011	60 ans et 4 mois	1 ^{er} novembre 2011	4 mois
1952	2 ans	60 ans	1 ^{er} janvier 2012	60 ans et 8 mois	1 ^{er} septembre 2012	8 mois
1953	3 ans	60 ans	1 ^{er} janvier 2013	61 ans	1 ^{er} janvier 2014	1 an
1954	4 ans	60 ans	1 ^{er} janvier 2014	61 ans et 4 mois	1 ^{er} mai 2015	1 an et 4 mois
1955	5 ans	60 ans	1 ^{er} janvier 2015	61 ans et 8 mois	1 ^{er} septembre 2016	1 an et 8 mois
1956	6 ans	60 ans	1 ^{er} janvier 2016	62 ans	1 ^{er} janvier 2018	2 ans

Règles propres aux fonctionnaires :

La loi relève également de deux ans l'âge d'ouverture des droits pour les fonctionnaires.

- Pour les fonctionnaires de catégorie sédentaire, les modalités sont identiques au régime général (relèvement à 62 ans pour les agents nés à compter du 1^{er} janvier 1956).
- Pour les fonctionnaires de catégorie active, l'article 22 de la loi de 2010 fixe des modalités spécifiques. L'âge d'ouverture du droit est ainsi fixé notamment :
 - à 57 ans, lorsqu'il atteignait auparavant 55 ans (cas le plus fréquent), pour les agents nés à compter du 1^{er} janvier 1961 ;
 - à 52 ans, lorsqu'il atteignait auparavant 50 ans, pour les agents nés à compter du 1^{er} janvier 1966¹⁵.

Pour les générations précédentes, l'âge d'ouverture des droits à pension est relevé progressivement de quatre mois par génération. Par exemple, pour les agents de catégorie active dont l'âge minimal est actuellement de 55 ans, le calendrier est le suivant :

Date de naissance	En 2010, 55 ans atteints dans ...	Avant réforme		Après réforme		Décalage de l'âge d'ouverture des droits
		Age d'ouverture	Date de départ au plus tôt	Age d'ouverture	Date de départ au plus tôt	
Avant le 1 ^{er} juillet 1956	1 an	55 ans	avant le 1 ^{er} juillet 2011	55 ans	avant le 1 ^{er} juillet 2011	0 mois
Entre le 1 ^{er} juillet 1956 et le 31 décembre 1956	1 an	55 ans	1 ^{er} juillet 2011	55 ans et 4 mois	1 ^{er} novembre 2011	4 mois
1957	2 ans	55 ans	1 ^{er} janvier 2012	55 ans et 8 mois	1 ^{er} septembre 2012	8 mois
1958	3 ans	55 ans	1 ^{er} janvier 2013	56 ans	1 ^{er} janvier 2014	1 an
1959	4 ans	55 ans	1 ^{er} janvier 2014	56 ans et 4 mois	1 ^{er} mai 2015	1 an et 4 mois
1960	5 ans	55 ans	1 ^{er} janvier 2015	56 ans et 8 mois	1 ^{er} septembre 2016	1 an et 8 mois
1961	6 ans	55 ans	1 ^{er} janvier 2016	57 ans	1 ^{er} janvier 2018	2 ans

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 (votée le 21 décembre 2011, n°2011-1906) prévoit l'accélération du calendrier de décalage des bornes d'âge.

Le passage de 60 ans à 62 ans se fait à raison de cinq mois (au lieu de quatre) par génération à compter de la génération 1952 (âgée de **59 ans** en 2011), pour atteindre 62 ans à compter de la génération 1955 (âgée de **56 ans** en 2011) (au lieu de la génération 1956). L'âge auquel la décote s'annule sans condition de durée d'assurance augmente parallèlement à l'âge d'ouverture des droits, de 65 ans à 67 ans.

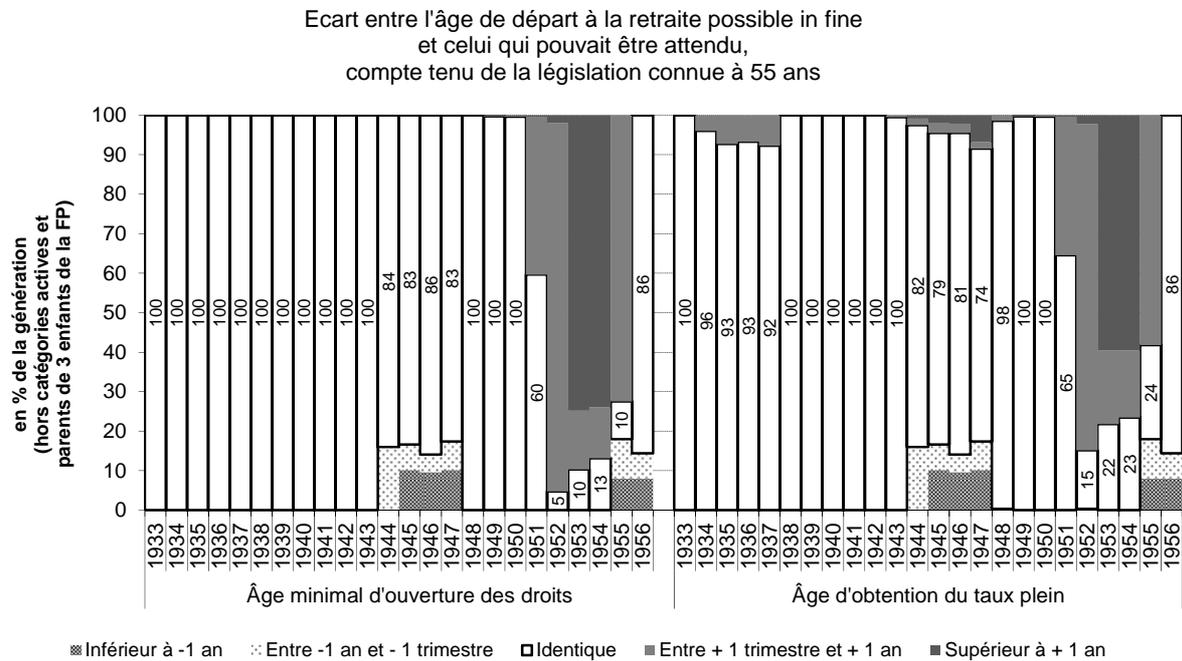
¹⁵ Selon le même principe : à 55 ans, lorsqu'il atteignait auparavant 53 ans, pour les agents nés à compter du 1^{er} janvier 1963 ; à 56 ans, lorsqu'il atteignait auparavant 54 ans, pour les agents nés à compter du 1^{er} janvier 1962.

Âges d'ouverture des droits et d'annulation de la décote selon la date de naissance de l'assuré

Date de naissance de l'assuré	Âge d'ouverture des droits (écart par rapport à la réforme 2010)	Départs à partir de ...	Âge d'annulation de la décote (écart par rapport à la réforme 2010)	Départs à partir de ...	Age au moment de la réforme (2011)
1952	60 ans et 9 mois (+ 1 mois)	2012-2013	65 ans et 9 mois (+ 1 mois)	2017-2018	59 ans
1953	61 ans et 2 mois (+ 2 mois)	2014-2015	66 ans et 2 mois (+ 2 mois)	2019-2020	58 ans
1954	61 ans et 7 mois (+ 3 mois)	2015-2016	66 ans et 7 mois (+ 3 mois)	2020-2021	57 ans
1955 et après	62 ans (+ 4 mois)	2017	67 ans (+ 4 mois)	2022	56 ans

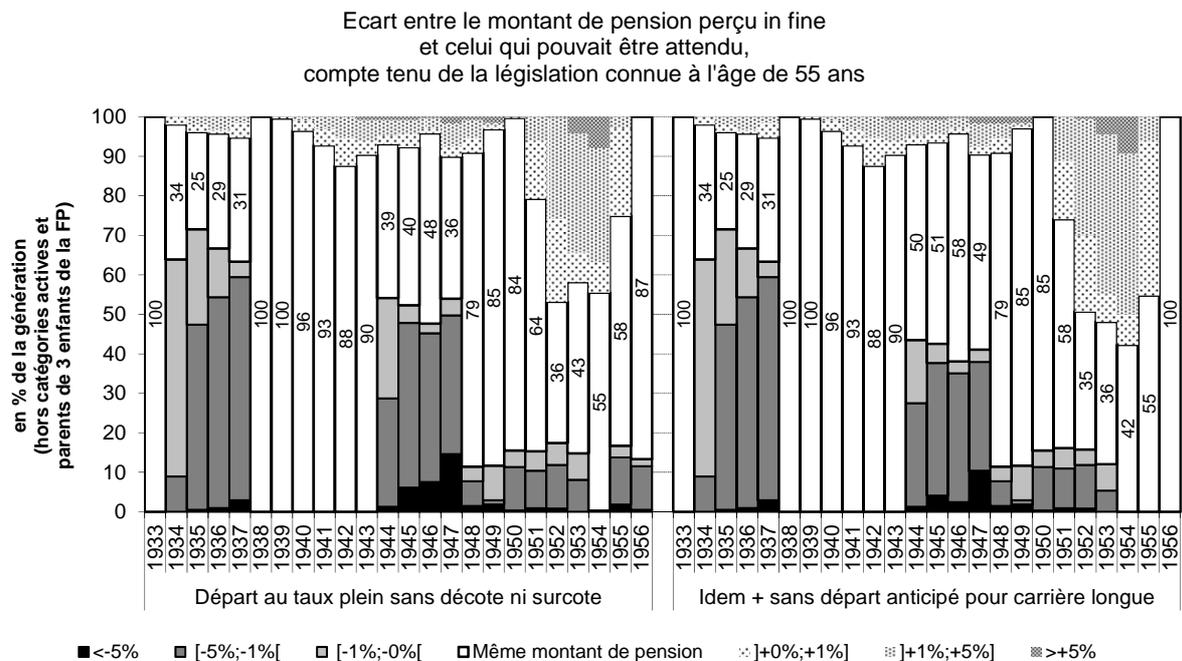
Annexe 2 : Résultats complémentaires des simulations

Prévisibilité de l'âge possible de départ à la retraite



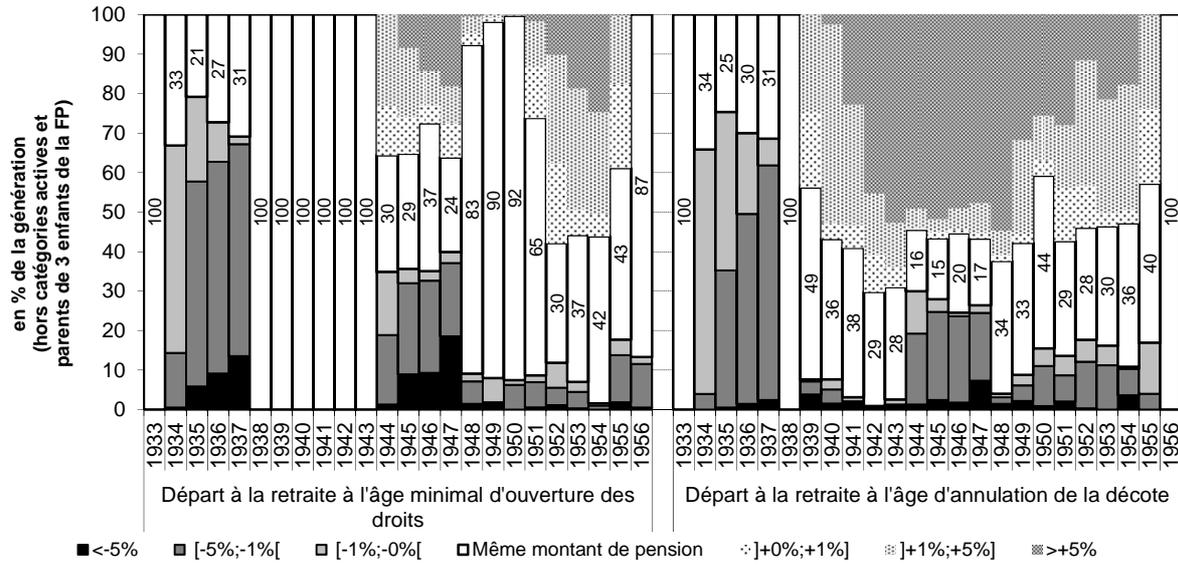
Source : modèle DESTINIE (Insee)

Prévisibilité du montant de pension, sous diverses hypothèses pour l'âge de départ à la retraite



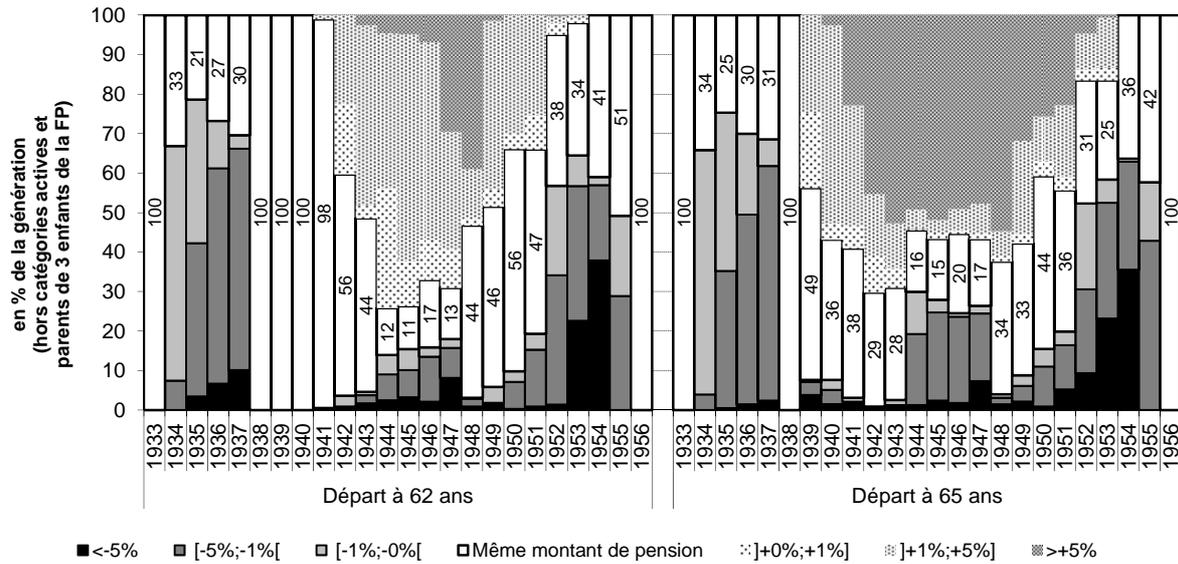
Source : modèle DESTINIE (Insee)

Ecart entre le montant de pension perçu in fine et celui qui pouvait être attendu, compte tenu de la législation connue à l'âge de 55 ans



Source : modèle DESTINIE (Insee)

Ecart entre le montant de pension perçu in fine et celui qui pouvait être attendu, compte tenu de la législation connue à l'âge de 55 ans



Source : modèle DESTINIE (Insee)