

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

Le huitième rapport du Conseil d'orientation des retraites « Retraites : perspectives actualisées à moyen et long terme en vue du rendez-vous de 2010 », rendu public le 14 avril 2010, présente l'actualisation des projections en matière de retraite réalisée par le Conseil suite à la crise économique et financière. Du fait de l'incertitude entourant les perspectives à long terme, plusieurs scénarios économiques, différant par les hypothèses de chômage et/ou de croissance de la productivité à long terme, ont été retenus. Ces projections ont mis en évidence, d'une part, les effets directs de la crise sur la situation financière du système de retraite à court et moyen terme et, d'autre part, le fait qu'à plus long terme, la situation du système de retraite resterait dominée par les évolutions démographiques, avec des besoins de financement à long terme du système de retraite plus importants que dans les projections du COR de 2007 si la crise a des répercussions durables sur la croissance ou l'emploi.

Pour cette actualisation des projections, la réglementation du système de retraite a été supposée inchangée¹. La durée d'assurance requise pour une retraite à taux plein est ainsi supposée augmenter, comme prévu par la loi de 2003, pour atteindre 41,5 ans en 2020 puis est stabilisée à ce niveau. Les âges légaux (âge d'ouverture des droits et âge du taux plein) restent constants. Les salaires portés aux comptes, les pensions liquidées et les minima de pension sont revalorisés sur les prix. Enfin, le taux des prélèvements affectés au système de retraite est supposé constant².

A partir des résultats des projections actualisées, des variantes d'ordre technique, portant sur la durée d'assurance requise pour le taux plein et les âges de la retraite, ont été simulées à partir de demandes présentées par des membres du Conseil. L'ensemble des résultats de ces variantes est présenté dans le **document 2** du dossier, avec des compléments plus détaillés concernant les résultats des simulations pour la CNAV (**document 3**) et pour le régime de la fonction publique d'Etat (**document 4**).

Ainsi qu'en a décidé le Conseil dans sa séance du 14 avril 2010, il s'agit d'un dossier technique, préparé par le secrétariat général du COR sous la responsabilité du président du Conseil, qui n'a pas pour objet de définir des orientations mais d'apporter, d'une part, des résultats de simulation sur les effets à différents horizons de changements réglementaires portant sur la durée d'assurance et les âges de la retraite, d'autre part, des éléments d'information plus généraux sur la mise en œuvre des différents leviers d'action permettant d'équilibrer le système de retraite. Il a en effet paru légitime au Conseil de chiffrer certaines hypothèses à la demande de certains de ses membres, sans que ces hypothèses aient pour autant recueilli le consensus de l'ensemble du Conseil.

Le Conseil a souhaité lors de sa délibération du 14 avril 2010 que le travail sur les simulations soit complété par le rappel de réflexions du Conseil portant sur les autres mesures ayant un impact sur l'équilibre du système de retraite, qu'il s'agisse d'apports de ressources ou de changements de différents paramètres de calcul des pensions. La présente note de présentation générale dépasse donc le cadre des seules variantes de durée d'assurance et d'âges de la retraite

Les éléments présentés dans cette note vont au-delà de l'abaque associé aux projections du COR, qui fournit des ordres de grandeur des ajustements nécessaires pour parvenir à l'équilibre, portant sur les trois grands leviers que sont le rapport entre la pension moyenne nette et le revenu moyen

¹ Pour les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO, deux hypothèses alternatives, avec rendements constants après 2010 ou rendements décroissants, ont été retenues

² En particulier, le taux de cotisation implicite de l'État employeur retenu pour la fonction publique de l'État est celui qui équilibrait les cotisations et les prestations du régime en 2000.

net d'activité, le niveau des ressources et l'âge effectif moyen de départ à la retraite. En effet, l'abaque n'a pas pour objet d'aborder la question des moyens à utiliser pour faire évoluer ces 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. Quant aux ressources finançant le système de retraite, elles peuvent être obtenues sous différentes formes qui ne sont pas détaillées dans le cadre de l'abaque.

Cette note est organisée en trois parties, correspondant aux trois leviers de l'abaque. Des éléments relatifs aux ressources du système de retraite, reprenant notamment des travaux antérieurs du Conseil, seront rappelés dans une première partie. Des questions portant sur les évolutions de la pension moyenne relativement au revenu moyen d'activité, que le Conseil a eu l'occasion de poser dans ses différents rapports, seront évoquées en deuxième partie. Enfin, les changements de paramètres visant à obtenir un recul de l'âge effectif moyen de départ à la retraite feront l'objet de la dernière partie de cette note, qui permet d'introduire le dossier consacré aux variantes relatives à la durée d'assurance et aux âges légaux de la retraite réalisées à partir des projections actualisées présentées dans le huitième rapport du COR.

1. Les ressources du système de retraite

1.1. Les hypothèses retenues dans les projections

Dans les projections du COR de 2010, le taux des prélèvements affectés au système de retraite est supposé constant sur la période 2009-2050, égal à 28,8 points par rapport aux rémunérations brutes. Sous cette hypothèse, les ressources affectées au système de retraite seraient de 12,7 points de PIB sur l'ensemble de la période.

En pratique, les sources de financement du système de retraite comprennent aujourd'hui différentes catégories de ressources :

- les cotisations, salariales et employeurs, qui constituent la plus grande partie des ressources,
- les impôts et taxes affectés (ITAF), notamment la CSG affectée au Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et les ITAF compensant des exonérations de cotisations,
- les contributions publiques, c'est-à-dire la prise en charge de cotisations ou de prestations par l'Etat, notamment dans le cadre des régimes spéciaux,
- les transferts, c'est-à-dire la prise en charge de cotisations ou de prestations par des organismes tiers, par exemple la prise en charge des cotisations au titre de l'AVPF par la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF).

Sans entrer dans le détail de ces différentes ressources, quelques ordres de grandeur peuvent être rappelés à titre indicatif (sur la base du rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale d'octobre 2009, pour l'année 2010) :

- valeur d'un point de cotisation CNAV plafonné : 4,1 milliards d'euros,
- valeur d'un point de cotisation CNAV déplafonné : 4,8 milliards d'euros³,
- valeur d'un point de CSG sur l'ensemble des revenus⁴ : 11,2 milliards d'euros (dont 7,8 milliards d'euros au titre de la CSG sur les revenus d'activité).

³ La valeur d'un point de cotisation vieillesse à la charge des fonctionnaires peut être évaluée à 720 millions d'euros, en rapportant la masse des cotisations à la charge des fonctionnaires (5,7 milliards d'euros) au taux de cotisation (7,85%).

⁴ Revenus d'activité, de remplacement et du patrimoine.

1.2. Les mesures de financement envisagées en 2003

Lors de la réforme des retraites de 2003, il avait été envisagé, dans l'hypothèse d'une nette amélioration de l'emploi, des hausses de cotisation vieillesse compensées par des baisses de cotisations à l'assurance chômage pour le régime général et des hausses de contributions pour les régimes de fonctionnaires.

Compte tenu de l'amélioration de la situation de l'emploi en 2007 et 2008, une hausse des taux de cotisations à la CNAV (de 1 point sur trois ans), qui devait être compensée par une baisse des taux UNEDIC, avait ainsi été inscrite dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009. La détérioration brutale de la situation économique fin 2008 a conduit à retirer cette mesure.

Notamment dans l'hypothèse d'un retour à un taux de chômage de 4,5% à l'horizon 2024, qui est retenue dans deux des trois scénarios utilisés pour l'actualisation des projections du COR, la question peut se poser de savoir quelle serait la situation financière de l'UNEDIC et quel transfert de cotisations pourrait être compatible avec la stabilité financière de l'UNEDIC.

A la demande du secrétariat général du COR, des projections relatives à l'UNEDIC ont ainsi été réalisées par la Direction générale du trésor, sur la base des trois scénarios économiques retenus pour l'actualisation des projections⁵, qui renvoient aux incertitudes sur les perspectives de croissance et d'emploi à long terme. Les résultats détaillés sont présentés dans le **document 5** du dossier.

Ces projections indiquent que, à taux de cotisation et réglementation inchangés, le régime d'assurance chômage pourrait retrouver un solde annuel excédentaire à partir du milieu des années 2010, les déficits cumulés étant apurés à l'horizon 2020. Une baisse du taux de cotisation de 1 $\frac{3}{4}$ point dans les scénarios A et B et de $\frac{3}{4}$ point dans le scénario C – ce qui correspond à un transfert de recettes potentielles de l'ordre de 0,4 point de PIB dans les scénarios A et B, et 0,15 point de PIB dans le scénario C – serait alors compatible avec le maintien d'une situation financière équilibrée à long terme de l'UNEDIC.

1.3. La problématique des ressources nouvelles⁶

Un certain nombre de travaux ont été menés en 2006 notamment par le Centre d'analyse stratégique, le Conseil d'orientation pour l'emploi et le Conseil d'analyse économique, afin d'engager une réflexion d'ensemble sur l'évolution de l'assiette du financement de la protection sociale. Ces travaux ont notamment porté sur le remplacement des cotisations sociales patronales par d'autres types de prélèvement, en particulier une contribution sur la valeur ajoutée des entreprises et l'affectation d'une partie des recettes de TVA au financement des régimes de sécurité sociale (« TVA sociale »).

Ces différents travaux ont fait apparaître l'importance d'inscrire le débat dans le cadre plus global d'une réflexion sur les charges qui pèsent sur le travail et sur le financement de la protection

⁵ Scénario A : taux de chômage à terme de 4,5% et hausse de la productivité de +1,8% par an ; scénario B : taux de chômage à terme de 4,5% et hausse de la productivité de +1,5% par an ; scénario C : taux de chômage à terme de 7% et hausse de la productivité de +1,5% par an.

⁶ Ces questions n'ayant pas été abordées récemment au sein du Conseil, cette section se contente de reprendre des éléments du cinquième rapport du COR publié en novembre 2007 (fiche 10), actualisés le cas échéant par des références à des documents plus récents.

sociale, afin d'assurer à celle-ci un financement suffisant et durable sans peser sur l'emploi, le pouvoir d'achat et la compétitivité de notre économie, tenant compte du fait que le niveau des prélèvements obligatoires n'est pas sans incidence sur l'activité économique.

Compte tenu de ces nombreux rapports, le Conseil d'orientation des retraites n'avait pas jugé utile en 2007 d'engager une réflexion propre sur le sujet. Le rapport du COR de 2007 observait en outre que la problématique spécifique du financement des retraites pourrait échapper en grande partie au débat portant sur l'accroissement de la fiscalisation de la protection sociale. En dehors des dépenses liées au fonds de solidarité vieillesse relevant d'une logique de solidarité, les prestations vieillesse sont généralement analysées comme des revenus de remplacement obéissant davantage à une logique contributive et devant, de ce fait, relever avant tout d'un financement par les cotisations sociales assises sur les salaires, celles-ci déterminant de manière significative les prestations de retraite. A cet égard, le rapport du COR de 2007 notait qu'une mise à plat des différentes mesures d'exonérations de cotisation sociale, avec une analyse de leur finalité et de leurs effets sur le financement des retraites en particulier, paraissait indispensable. Il considérait également qu'en tout état de cause, il n'existait pas, sur le long terme, de recettes croissant plus vite que le PIB. Il soulignait en outre que la réflexion nécessaire sur de nouvelles ressources pour le système de retraite devait également être élargie à la question des abondements d'ici 2020 et des versements après 2020 du Fonds de réserve pour les retraites (cf. infra).

De manière générale, le Conseil avait noté dans son cinquième rapport, en particulier à l'occasion de sa réflexion sur l'épargne salariale, la nécessité d'analyser les différentes incitations fiscales et surtout sociales, leur finalité et leurs effets sur le financement de la protection sociale en général et des retraites en particulier. En effet, les différents dispositifs désignés sous les vocables généraux de niches sociales ou de niches fiscales répondent à des objectifs de politique économique et leur coût doit donc être mis en regard de leur finalité. La suppression ou l'aménagement d'un dispositif peut en outre conduire à des effets de report ou des changements de comportement. Il est dans ces conditions difficile d'apprécier les marges financières correspondantes.

Depuis 2006, l'annexe 5 au Projet de loi de financement de la sécurité sociale : « Présentation des mesures d'exonération ou d'exemption d'assiette des cotisations ou contributions sociales » a pour objet d'identifier dans un cadre global les « niches sociales », définies au sens large comme « *toute mesure d'exonération, de réduction ou d'abattement d'assiette applicable aux contributions et cotisations sociales avec une perte de recettes pour la Sécurité sociale par rapport à ce qui serait résulté de l'application du taux normal de cotisations ou de contributions sociales* ». Ces mesures se présentent, pour la plupart, sous la forme d'exonérations et d'exemptions d'assiette. La nécessité d'appréhender simultanément l'ensemble des dispositifs doit beaucoup aux rapports convergents de la Cour des comptes (notamment son rapport de 2007)⁷, du Parlement (notamment le rapport d'information de la mission commune sur les exonérations de cotisations sociales de juin 2008⁸ et le rapport de la MECSS d'octobre 2007⁹) et du Gouvernement (rapport sur les dispositifs affectant l'assiette des cotisations et contributions de sécurité sociale de novembre 2007).

La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2009 a en outre créé une nouvelle contribution dite « forfait social », sur certaines niches sociales : les sommes versées au titre de l'intéressement et de la participation, les abondements de l'employeur aux plans d'épargne

⁷ Cour des comptes, rapport sur la sécurité sociale, septembre 2007

⁸ Mission d'information commune sur les exonérations de cotisations sociales, rapport d'information n°1001 « Vers une révision générale des exonérations de cotisations sociales », juin 2008.

⁹ Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (MECSS) de la commission des affaires sociales en vue de la tenue du débat sur les prélèvements obligatoires et leurs évolutions, octobre 2007.

d'entreprise et les contributions de l'employeur au financement des régimes de retraite supplémentaire. Le taux de cette contribution a été augmenté de 2 % à 4 % dans la LFSS 2010.

Les niches fiscales, ou dépenses fiscales, définies au sens large comme les « *dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'Etat une perte de recettes par rapport à ce qui serait résulté de l'application des principes généraux du droit fiscal français* », sont documentées dans les documents associés au Projet de loi de finances (Evaluation des voies et moyens Tome II : Dépenses fiscales). Compte tenu de la superposition de ces multiples dispositifs dérogatoires, l'évaluation de la dépense fiscale est complexe¹⁰. Un travail d'évaluation a été initié à l'occasion du projet de loi de règlement pour 2007, reposant sur une étude détaillée des « dépenses fiscales à fort enjeu », sélectionnées du fait de leur fort dynamisme ou de l'importance de leur contribution aux politiques auxquelles elles participent. Cet exercice a été au fil du temps progressivement enrichi. Les nouvelles dispositions de la loi de programmation des finances publiques imposent désormais une évaluation systématique du coût et de l'efficacité de toute nouvelle dépense fiscale créée mais aussi une démarche identique pour l'ensemble des dépenses fiscales existantes

1.4. Le fonds de réserve des retraites (FRR)

A la demande du Secrétariat Général du COR, la Direction de la sécurité sociale a réalisé des projections de la valeur des actifs du FRR à l'horizon 2020, sur la base des trois scénarios économiques retenus pour l'actualisation des projections du COR¹¹.

Ces projections partent de la valeur des actifs du fonds de réserve au 31 décembre 2009, soit 33,3 milliards d'euros courants (32,6 Md€ en euros 2008). Le choix de l'année 2009 plutôt que de l'année 2008 comme point de départ des projections se justifie en raison du caractère atypique de l'année 2008, fortement touchée par la crise financière : la valeur latente des actifs ne s'élevait plus qu'à 27,7 milliards d'euros au 31 décembre 2008, contre 34,5 milliards fin 2007.

Sous l'hypothèse conventionnelle d'absence d'abondements exceptionnels, les recettes du FRR sont constituées dans ces projections de la fraction du prélèvement social de 2% sur le capital affectée au FRR (65%) – soit 1,4 Md€ 2008 en 2010 – qui est ensuite supposée évoluer comme le PIB, et des excédents éventuels du FSV. A l'horizon de la projection (2020), de tels excédents du FSV n'apparaîtraient que dans les scénarios A et B, le FSV ne retrouvant des excédents dans le scénario C qu'à partir de 2021¹².

S'agissant du taux de rendement réel de la valeur des actifs, différentes hypothèses ont été retenues, avec une progression moyenne de 2%, 4% ou 6% par an sur la période 2010-2020. L'hypothèse d'un taux de rendement annuel de 4% est celle qui avait été retenue lors des projections précédentes, présentées dans le troisième rapport du COR de 2006.

¹⁰ Assemblée nationale, Commission des finances, rapport d'information sur les niches fiscales, juin 2008

¹¹ Scénario A : taux de chômage à terme de 4,5% et hausse de la productivité de +1,8% par an ; scénario B : taux de chômage à terme de 4,5% et hausse de la productivité de +1,5% par an ; scénario C : taux de chômage à terme de 7% et hausse de la productivité de +1,5% par an.

¹² Pour une présentation des projections du FSV, voir l'annexe 1 du huitième rapport du COR.

Valeur des actifs du FRR (en Md€2008) selon trois hypothèses de taux de rendement par an

		Scénario A		Scénario B		Scénario C	
		Taux de chômage à terme : 4,5% Productivité du travail : +1,8%		Taux de chômage à terme : 4,5% Productivité du travail : +1,5%		Taux de chômage à terme : 7% Productivité du travail : +1,5%	
		2010	2020	2010	2020	2010	2020
Taux de rendement réel	2%	34,0	59,9	34,0	61,7	34,0	59,2
	4%	34,0	70,5	34,0	72,2	34,0	69,7
	6%	34,0	82,9	34,0	84,6	34,0	82,1

* soit 32,6 Md€ d'actifs au 1^{er} janvier auxquels s'ajoutent 1,4 Md€ de rendement du prélèvement sur le capital.

Source : Calculs Direction de la Sécurité Sociale.

Les valeurs projetées des actifs seraient relativement similaires dans les trois scénarios, en particulier autour de 70 milliards d'euros en 2020 dans l'hypothèse d'un taux de rendement réel de 4% par an.

2. Le niveau de la pension moyenne relative au revenu moyen d'activité

2.1. Retour sur la notion de « pension moyenne relative au revenu moyen d'activité »

Le deuxième levier influant sur l'équilibre du système de retraite est le rapport entre la pension moyenne et le revenu moyen d'activité.

Il est important de rappeler que les pensions de retraite et les revenus d'activité ne permettent pas à eux seuls d'apprécier les niveaux de vie des retraités et des actifs, qui dépendent aussi de la taille des ménages et des autres types de revenus. L'évolution du niveau des retraites relativement aux revenus d'activité ne constitue qu'une des composantes de l'évolution du niveau de vie des retraités relativement aux actifs. L'évolution future du niveau de vie des retraités dépendra non seulement de celle des retraites, mais aussi de l'évolution des structures familiales, ou encore de l'accumulation patrimoniale des générations successives. On rappellera ici que le niveau de vie moyen des retraités apparaît aujourd'hui proche de celui des actifs, les disparités au sein des actifs d'une part et au sein des retraités d'autre part étant bien plus importantes¹³.

Deux autres éléments doivent être soulignés concernant le rapport entre la pension moyenne et le revenu moyen d'activité. D'une part, il s'agit de la pension moyenne de l'ensemble des retraités (nouveaux liquidants et retraités plus anciens) à une date donnée, rapportée au revenu d'activité de l'ensemble des actifs à la même date. Cette grandeur n'est donc pas assimilable au taux de remplacement offert par le système de retraite, qui rapporte la pension à la liquidation au dernier revenu d'activité d'un même individu. D'autre part, il importe de bien comprendre que ce rapport de la pension moyenne au revenu moyen net évolue spontanément au fil du temps, même en l'absence de toute modification des règles de calcul des retraites. En effet, les baisses de taux de remplacement ou de rendement des régimes complémentaires liées aux réformes passées, associées au recul des âges d'entrée dans la vie active, conduisent, compte tenu des comportements de départ à la retraite projetés, à une baisse de ce rapport dans les projections. Le fait que les pensions soient indexées depuis 1993 sur les prix alors que les revenus d'activité évoluent comme les salaires contribue également à faire baisser ce rapport pendant une longue période transitoire (tant qu'il existe des retraités ayant connu une période de revalorisation de leurs pensions sur les salaires). A ces facteurs s'ajoutent l'évolution des écarts de revenus entre les générations ou encore des modifications de structure démographiques. En particulier, l'allongement de l'espérance de vie à la

¹³ Pour des éléments détaillés sur le niveau de vie des retraités, voir le septième rapport du COR de janvier 2010.

retraite contribue à augmenter l'âge moyen des retraités, ce qui pèse sur le niveau de la pension moyenne de l'ensemble des retraités.

2.2. Facteurs d'évolution de la pension moyenne relative au revenu moyen d'activité

Les facteurs contribuant à faire évoluer « spontanément », c'est-à-dire sans mesure nouvelle, le rapport entre la pension moyenne et le revenu moyen en projection sont donc nombreux. Les instruments susceptibles d'agir sur le niveau relatif des pensions, au-delà des évolutions « spontanées » ou pour les corriger, sont également nombreux : règles de calcul et d'indexation des pensions (de base et complémentaires), règles d'évolution des minima de pension, prélèvements fiscaux et sociaux sur les pensions et les revenus d'activité...

Sur ces sujets, nous reprenons ici les principaux points développés dans le cadre de la fiche 12 du cinquième rapport du COR de 2007 consacrée à la question de la revalorisation des pensions

La revalorisation des pensions pendant la retraite

La revalorisation des pensions sur les prix assure les retraités contre le risque d'inflation en garantissant le pouvoir d'achat des pensions servies à la date de la liquidation. Elle leur permet de bénéficier d'un revenu stable, non soumis aux aléas de la conjoncture, contrairement aux revenus des actifs. Si les salaires augmentent plus vite que les prix, l'indexation sur les prix entraîne cependant une diminution relative, au cours de la période de retraite, du montant de la pension par rapport aux salaires : le montant de la pension augmente en valeur nominale au cours de la période de retraite mais moins que les salaires¹⁴.

Les enjeux financiers associés à une correction du taux de revalorisation des pensions sont importants puisque la mesure a un impact direct et immédiat sur les pensions de toutes les générations de retraités (à l'exception de celle qui vient de liquider ses droits). Une correction de +1% du taux de revalorisation des pensions entraînerait un coût annuel immédiat d'environ 950 millions d'euros pour le régime général, 450 millions d'euros pour le régime de la fonction publique d'Etat et 430 millions d'euros pour l'ARRCO, compte tenu des masses de prestations que ces régimes devraient verser en 2010 (données actualisées par rapport à celles présentées dans le rapport de 2007).

Le Conseil notait également que des questions complémentaires associées à la revalorisation des pensions pouvaient être soulevées.

L'actualisation des rémunérations portées au compte

Dans le régime général et les régimes alignés, l'index de revalorisation des pensions sert également à actualiser les rémunérations servant de base au calcul de la pension. Le principe d'indexation sur les prix des pensions et des rémunérations portées au compte est observé depuis le milieu des années 1980.

La question d'une distinction entre la revalorisation des pensions déjà liquidées (qui concerne les retraités actuels) et l'actualisation des rémunérations portées au compte (qui affecte le niveau des pensions futures) a ainsi été analysée.

¹⁴ A prélèvements sociaux inchangés.

Une modification des règles de revalorisation des rémunérations portées au compte, en passant d'une revalorisation sur les prix à une revalorisation sur les salaires, conduirait à accroître la transparence des règles de calcul de la pension et à faire apparaître les taux de remplacement effectifs. Elle augmenterait cependant sensiblement les dépenses des régimes à long terme. Selon les projections réalisées en 2005 par le Conseil, le surcroît de masse des pensions consécutif à une indexation des pensions et des salaires portés au compte sur l'inflation majorée de 0,9 point par an, par rapport à l'indexation sur les prix, est évalué pour la CNAV à près de 60 milliards d'euros en 2050, dont la moitié environ serait due à la seule modification d'indexation des salaires portés au compte.

Si l'on souhaitait neutraliser pour les régimes l'impact financier d'une telle modification des règles de revalorisation des rémunérations portées au compte, une option pourrait être de diminuer parallèlement le taux de liquidation. Les niveaux des taux de remplacement effectifs seraient *in fine* proches en moyenne de ceux du système actuel et, pour des carrières complètes, proches du taux de liquidation. Les effets de la mesure sur les différentes catégories d'assurés mériteraient alors d'être examinés plus précisément.

L'évolution des pensions servies par les régimes complémentaires

Pour les salariés du secteur privé et les non salariés, l'évolution du niveau de la retraite résulte également de l'évolution des pensions complémentaires. Une appréciation de la situation des retraites doit inclure non seulement les pensions du régime de base mais aussi celles des régimes complémentaires, ce d'autant plus que les pensions complémentaires représentent une part importante de la retraite totale¹⁵.

A cet égard, les projections présentées dans le huitième rapport du COR illustrent les effets sur les évolutions à long terme du rapport « pension moyenne / revenu d'activité moyen » des différentes hypothèses retenues concernant les rendements AGIRC-ARRCO (deux hypothèses de rendement ont été étudiées, l'une consistant à faire évoluer la valeur de service et la valeur d'achat du point comme les prix, l'autre consistant à faire évoluer la valeur de service du point comme les prix et la valeur d'achat du point comme les salaires).

Les prélèvements sociaux et fiscaux sur les pensions

Les prélèvements sociaux et fiscaux sur les pensions et sur les revenus d'activité peuvent également jouer un rôle significatif sur l'évolution du rapport de la pension moyenne nette au revenu moyen net d'activité. Le cinquième rapport du COR de 2007 a estimé utile qu'un suivi de l'évolution de ces prélèvements par catégorie de ménages soit assuré, permettant d'éclairer l'appréciation portée sur la situation des uns et des autres et les perspectives d'évolution future.

¹⁵ De l'ordre d'un tiers et de la moitié respectivement pour les cas-types de non cadre et de cadre présentés dans le quatrième rapport du Conseil de janvier 2007.

3. L'âge effectif moyen de départ à la retraite

3.1. Retour sur la notion d'âge effectif moyen de départ à la retraite et sur les résultats de l'abaque

Le troisième levier permettant d'équilibrer le système de retraite est l'âge effectif moyen de départ à la retraite. Comme le rapport de la pension moyenne au revenu moyen, ce n'est pas un paramètre du système de retraite qu'il serait possible de modifier directement. L'âge effectif moyen de départ à la retraite observé résulte en effet des comportements de départ à la retraite des assurés, compte tenu des règles du système. L'âge effectif moyen de départ à la retraite est ainsi une moyenne observée, à la différence des âges légaux de retraite, que sont l'âge minimum (60 ans), qui est l'âge à partir duquel un assuré a le droit de liquider sa pension, et l'âge dit « du taux plein » (65 ans), qui est l'âge auquel la décote s'annule.

Différents facteurs sont susceptibles de faire évoluer l'âge effectif moyen de départ à la retraite.

Tout d'abord, certains paramètres du système de retraite peuvent permettre d'agir plus ou moins directement sur les comportements de départ et par suite sur l'âge effectif moyen de départ à la retraite. Il s'agit notamment des âges légaux (60 et /ou 65 ans), de la durée requise pour une retraite à taux plein, et plus largement de l'ensemble des règles qui font dépendre le niveau de pension de l'âge effectif de départ à la retraite, notamment les systèmes de décote et de surcote.

Toutefois, une variation de paramètres tels que l'âge minimum, l'âge du taux plein ou la durée d'assurance requise pour le taux plein ne se traduit pas nécessairement par un décalage de même ampleur de l'âge effectif moyen de départ à la retraite. En effet, certains assurés ne sont pas affectés par les changements de paramètres et ne décalent donc pas leur date de départ. Ainsi, un assuré liquidant sa pension à 60 ans avec une durée nettement supérieure à la durée requise ne sera pas incité à décaler son départ en cas d'augmentation faible de la durée (il garde le taux plein à 60 ans). De façon analogue, une hausse de l'âge minimum n'aura pas d'effet pour un assuré qui liquidait déjà au taux plein après le nouvel âge minimum. En revanche, elle peut conduire à terme à des effets bénéfiques sur l'emploi avant même l'âge minimum initial du fait de l'allongement de l'horizon de fin de carrière.

Plus largement, toute modification du niveau des pensions par rapport aux revenus tirés de l'activité (qu'il s'agisse de salaires ou de revenus de remplacement) est susceptible de modifier les comportements de départ à la retraite et donc l'âge moyen de départ, dans la mesure où les assurés peuvent choisir le moment de leur départ à la retraite et prennent en compte dans ce choix l'écart entre leurs revenus avant et après la retraite.

Les résultats de l'abaque ne permettent donc pas de savoir quel serait l'effet de tel ou tel changement de paramètre. L'âge effectif moyen de départ à la retraite peut en outre augmenter même sans modification des paramètres d'âge et de durée : c'est le cas dans les projections, où l'âge effectif moyen de départ à la retraite augmente d'un an à l'horizon 2020 et de deux ans à l'horizon 2050, compte tenu notamment des entrées plus tardives sur le marché du travail des générations les plus jeunes.

Il faut bien comprendre la portée des choix effectués dans le cadre de l'abaque. On a vu que, dans les projections actualisées, le rapport de la pension moyenne au revenu moyen d'activité tend à baisser au fil du temps, du fait des effets des réformes passées, du recul de l'âge d'entrée dans la vie active et des comportements de départ projetés. Dès lors, en supposant constant le taux de

prélèvement, la hausse de l'âge effectif moyen de départ à la retraite permettant d'équilibrer le système serait plus faible, si l'on tient compte de l'évolution projetée du rapport de la pension moyenne au revenu moyen d'activité :

- à l'horizon 2020, la hausse de l'âge effectif moyen de départ à la retraite nécessaire pour équilibrer le système en agissant sur ce seul paramètre, mais en tenant compte de l'évolution projetée du rapport de la pension moyenne au revenu moyen d'activité à cet horizon, serait d'un peu plus de 3 ans, contre 5 ans sans la prendre en compte ;

- à l'horizon 2030, la hausse de l'âge effectif moyen de départ à la retraite nécessaire pour équilibrer le système en agissant sur ce seul paramètre, mais en tenant compte de l'évolution projetée du rapport de la pension moyenne au revenu moyen d'activité à cet horizon, serait de l'ordre de 4 ans, contre 7½ ans sans la prendre en compte ;

- à l'horizon 2050, la hausse de l'âge effectif moyen de départ à la retraite nécessaire pour équilibrer le système en agissant sur ce seul paramètre, mais en tenant compte de l'évolution projetée du rapport de la pension moyenne au revenu moyen d'activité à cet horizon, serait de moins de 5 ans, contre près de 10 ans sans la prendre en compte.

3.2. Variantes d'augmentation de la durée d'assurance requise et des âges légaux de la retraite.

Les considérations précédentes montrent qu'il n'est pas possible de déduire directement de l'abaque les effets de mesure d'augmentation de la durée d'assurance requise ou des âges légaux. A la demande de certains de ses membres, le secrétariat général du COR a donc demandé aux principaux régimes (CNAV, ARRCO, et fonction publique d'Etat) de réaliser des variantes réglementaires concernant ces paramètres. Trois types de variantes ont été réalisées : augmentation de la durée d'assurance requise pour une retraite à taux plein, augmentation des âges légaux, c'est-à-dire de l'âge d'ouverture des droits à la retraite (ou âge minimum) actuellement égal à 60 ans et de l'âge du taux plein actuellement égal à 65 ans, et augmentation combinée de la durée et des âges légaux. Les résultats de ces variantes sont présentés dans le **document 2** du dossier, qui rappelle également les résultats des variantes réalisées en 2008 et souligne sa portée, comme les incertitudes attachées à ce type de chiffrages. Les **documents 3 et 4** présentent plus dans le détail les résultats des simulations pour la CNAV et le régime de la fonction publique d'Etat.