

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 31 janvier 2007 à 9h30
« Épargne retraite »

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

L'impact de la réforme de 2003 sur les situations individuelles

*Extrait du troisième rapport du Conseil d'orientation des retraites,
Retraites : perspectives 2020 et 2050, mars 2006*

L'impact de la réforme de 2003 sur les situations individuelles

Extrait du troisième rapport du Conseil d'orientation des retraites, *Retraites : perspectives 2020 et 2050*, mars 2006

Il est difficile aujourd'hui d'estimer les effets de la réforme de 2003 sur les comportements de départ à la retraite. Le recul est insuffisant par rapport à la loi dont la mise en œuvre est très récente et qui instaure un ajustement progressif des paramètres des régimes. La difficulté est accrue par une connaissance encore très incomplète notamment des durées d'assurance validées, alors que la durée d'assurance tous régimes est un paramètre essentiel de la réforme de 2003. La constitution de l'échantillon inter-régimes des cotisants par la DREES représente à cet égard une avancée importante et les exigences du droit à l'information instauré par la loi de 2003 devraient conduire à améliorer l'observation statistique en la matière.

Comme il a été indiqué précédemment, cette situation a conduit à étudier différentes hypothèses de comportement pour établir les projections financières à long terme des régimes.

L'étude sur cas-types apporte un éclairage complémentaire en mettant l'accent sur les situations individuelles. Elle permet de contourner en partie les difficultés liées au manque d'observations et d'informations statistiques en s'intéressant à des individus ayant eu des carrières salariales bien identifiées (les cas-types) et en balayant, au besoin, tous les âges possibles de départ à la retraite.

1. Les objectifs et les caractéristiques de l'étude sur cas-types

L'ambition n'était pas de construire un ensemble de cas-types qui soit le plus représentatif possible des carrières salariales observées. Pour cela, il aurait fallu considérer par exemple des carrières discontinues, des cas de polypensionnés, des durées de carrière prenant en compte les évolutions de l'âge d'entrée dans la vie active au fil des générations et des profils de salaire éventuellement spécifiques pour les différentes générations considérées¹. Cette approche, plus complexe, qui devra être menée dans la suite des travaux du Conseil d'orientation des retraites, aurait conduit à considérer un nombre plus important de cas, avec la recherche d'un compromis entre le souci de synthèse et le degré de représentativité des cas considérés.

Les résultats de la présente étude sont donc à considérer avec recul et doivent être interprétés avec prudence ; ils ne sauraient, en tout cas, être généralisés.

Les chiffrages présentés ici visent à illustrer les principaux effets de la réforme de 2003 sur des situations individuelles, en se centrant sur l'évolution des niveaux de pension et des âges de liquidation des pensions. Ils n'ont pas pour objectif de fournir une projection des taux de remplacement qui prendrait en compte des mesures de rééquilibrage rendues nécessaires par la persistance de besoins de financement après la réforme de 2003. Ce point sera néanmoins abordé dans les cas-types de liquidation à 65 ans.

On s'intéresse uniquement à des personnes qui ont connu une carrière continue jusqu'à leur départ à la retraite, sans interruptions liées à des périodes de chômage ou d'inactivité, et qui

¹ Par exemple, les données de l'AGIRC permettent de mettre en évidence des modifications de profil de carrière des cadres au fil des générations, qui se traduisent notamment par un différentiel négatif de croissance entre le salaire des cadres et le plafond de la sécurité sociale depuis les années 1970.

n'ont été affiliées qu'à un seul régime de base : le régime général ou l'un des régimes de la fonction publique (Etat, CNRACL). Il s'agit donc de monopensionnés.

Les durées de carrières envisagées sont conventionnelles (30 ans, 37,5 ans et 40 ans pour des départs à la retraite à l'âge de 60 ans) et coïncident, pour partie, avec les repères réglementaires en vigueur en 2003.

Les profils de salaire sont, pour les assurés au régime général, représentatifs de profils de salaire des personnes qui partent actuellement à la retraite et, pour la fonction publique, basés sur les grilles indiciaires actuelles. Ils recouvrent donc une certaine réalité mais ne sauraient prétendre être représentatifs des profils de salaire des générations futures. Les profils de carrière ont été supposés identiques pour toutes les générations étudiées, afin de pouvoir isoler les effets propres de la réglementation au fil des générations.

Deux profils ont été étudiés pour le secteur privé : l'un de non cadre et l'autre de cadre. Pour la fonction publique, un profil correspondant à la grille indiciaire d'attaché territorial avec un taux de prime de 20% a été retenu (voir l'annexe 15 du rapport pour une présentation plus précise des profils de carrière étudiés).

Ces cas, qui n'ont pas vocation à la représentativité, ne peuvent être utilisés pour effectuer des comparaisons entre secteurs public et privé, qui supposent des travaux approfondis intégrant des discontinuités de carrière dans le secteur privé et des entrées souvent tardives dans la fonction publique territoriale.

Les hypothèses relatives à la législation en matière de retraite sont celles des projections financières à long terme des régimes. En particulier, la durée d'assurance tous régimes permettant de bénéficier d'une pension complète est supposée augmenter avec les gains d'espérance de vie jusqu'en 2020, pour atteindre à cette date 167 trimestres. Après 2020, cette durée est supposée stable.

Pour les salariés du secteur privé, les pensions et salaires portés au compte du régime général sont indexés sur les prix et le calcul des pensions complémentaires prend en compte les modalités de l'accord AGIRC-ARRCO du 13 novembre 2003 jusqu'en 2008. Au-delà, il a été supposé que le rendement des régimes ARRCO et AGIRC était constant avec des indexations sur les prix des valeurs d'achat et de service du point, ce qui est plus favorable que l'accord actuel pour les retraités. Les taux de cotisation à l'ARRCO et à l'AGIRC ont été fixés chaque année à leur niveau moyen.

Les pensions du régime de la fonction publique d'Etat et de la CNRACL sont indexées sur les prix. Les paramètres du régime additionnel de la fonction publique sont ceux qui ont été retenus pour les projections financières à long terme du régime. En particulier, le rendement prévisionnel des actifs est supposé égal à 2% en termes réels et les valeurs d'achat et de service du point sont indexées sur les prix.

L'hypothèse d'un prolongement après 2008 des termes de l'accord ARRCO-AGIRC actuel, conventionnelle puisque l'accord ne court que jusqu'en 2008, et celle d'une indexation plus rapide des valeurs d'achat et de service du point du régime additionnel de la fonction publique sont également examinées, en variante.

Enfin, pour ne pas multiplier les hypothèses, les retraités sont supposés ne bénéficier d'aucun avantage particulier (majorations pour enfants, minima...).

2. Les effets de la réforme de 2003 sur les situations individuelles

L'étude sur cas-types permet, d'une part, d'étudier les effets de la réforme de 2003 sur les âges de départ à la retraite et le niveau des pensions et, d'autre part, d'apporter de premiers éléments sur l'évolution des taux de remplacement au fil des générations. Ces deux angles d'analyse sont présentés successivement.

Comme pour les projections financières à long terme des régimes et selon la même hypothèse de présentation que celle qui avait été adoptée pour l'étude sur cas-types du premier rapport du Conseil, les taux de remplacement nets sont calculés avec des taux de prélèvement stables après 2006². Dans les cas étudiés, les retraités sont supposés payer la CSG à taux plein. Les taux de remplacement nets sont donc plus élevés pour les retraités exonérés de CSG.

Pour les chiffrages relatifs à l'évolution des taux de remplacement au fil des générations, on indiquera également l'ampleur des révisions à la hausse des taux de remplacement nets, dans l'hypothèse où les besoins de financement à long terme des régimes de retraite sont couverts par des hausses de cotisations à la charge uniquement des salariés et où les autres prélèvements sociaux sont stables. En effet, dans ce cas, les revenus d'activité nets des prélèvements sociaux sont abaissés et les taux de remplacement nets sont augmentés.

Les cas types qui sont examinés ici donnent un éclairage sur les effets combinés, pour différents âges de début d'activité, des mesures prises en 2003 sur l'allongement de la durée d'assurance, la proratisation, la décote et la surcote.

21. Les effets de la réforme de 2003 sur l'arbitrage entre âges de départ à la retraite et niveaux des pensions

Pour apprécier les effets de la réforme de 2003 sur les âges de départ à la retraite et le niveau des pensions, il était important de considérer de durées de carrière différenciées dans la mesure où l'un des paramètres essentiels de la réforme est la durée d'assurance tous régimes. Trois âges de début de carrière ont été retenus : 20 ans, 22 ans ½ et 30 ans³. Ces âges sont conventionnels ; les deux premiers renvoient indirectement aux barèmes en vigueur en 2003 puisqu'ils conduisent à des durées de carrière respectivement de 40 ans et 37 ans ½ dans le cas d'un départ à la retraite à l'âge de 60 ans.

Afin de mettre en avant les termes du choix individuel entre l'âge de départ à la retraite et le niveau de la pension, les taux de remplacement nets à la liquidation ont été estimés selon que la personne prolongeait ou non son activité au-delà de 59 ans, et pour tous les âges possibles de départ à la retraite entre 60 et 65 ans⁴. Les raisonnements sont ainsi subordonnés à la possibilité effective de demeurer en emploi à ces âges.

² Une fois prises en compte les hausses de taux de cotisation à la CNAV et à l'AGIRC au 1^{er} janvier 2006.

³ Les trois profils de carrière par âge ont alors été tronqués en fonction de l'âge de début de carrière.

⁴ On ne prend pas en compte ici la possibilité nouvelle offerte par la loi de 2003 de racheter des trimestres d'assurance. La seule façon d'augmenter ses droits à la retraite est alors de prolonger son activité.

On s'intéresse uniquement ici à la génération 1960. Celle-ci aura 60 ans en 2020, ce qui correspond à l'horizon de la réforme de 2003 et se situe donc au-delà de la phase transitoire.

Les calculs ont également été menés pour la génération plus jeune née en 1985 (et partant à la retraite au plus tard en 2050 à l'âge de 65 ans). Les résultats diffèrent peu de ceux obtenus pour la génération 1960, dans la mesure où les paramètres fixés par la réforme (durées d'assurance permettant de bénéficier d'une pension complète, coefficient de proratisation, décote et surcote) sont supposés stabilisés après 2020. Plus précisément, les profils d'évolution du taux de remplacement nets avec l'âge de départ à la retraite sont très proches. Seuls les niveaux des taux de remplacement diffèrent ; pour la génération 1985, ils sont un peu plus élevés dans le cas des fonctionnaires en raison de la pension du régime additionnel⁵ et un peu plus faibles dans le cas des salariés du secteur privé en raison des pensions des régimes complémentaires⁶.

Rappelons que les taux de remplacement nets sont calculés ici avec des taux de prélèvements sociaux stables à partir de 2006.

21.1 Le cas des salariés du secteur privé

Toutes choses égales par ailleurs, les taux de remplacement nets à la liquidation sont plus faibles pour le cadre que pour le non cadre, en raison des différences de niveau de salaire et de profil de carrière. Dans le cas du cadre, le taux de remplacement du dernier salaire par la pension du régime général est faible, car le dernier salaire représente un peu plus de deux fois le plafond de la sécurité sociale, ce qui contribue à abaisser le taux de remplacement net global. A l'inverse, le profil de fin de carrière du non cadre est très plat, avec l'hypothèse de stabilité en euros constants des salaires à partir de 52 ans, ce qui contribue à accroître le taux de remplacement net.

Il reste que, pour le cadre comme pour le non cadre, le fait de prolonger son activité et de retarder ainsi son départ à la retraite conduit à augmenter le taux de remplacement net global. C'était le cas sous l'ancienne législation ; c'est toujours le cas avec la réforme de 2003 mais avec des ampleurs différentes.

Le prolongement de l'activité conduit à augmenter les droits au régime général d'autant plus que la décote et la surcote sont importantes. Or la réforme de 2003 met en place une surcote mais diminue la décote.

Le prolongement de l'activité conduit également à acquérir davantage de points dans les régimes complémentaires. Sous l'ancienne législation, lorsque l'assuré a cotisé suffisamment longtemps pour bénéficier du taux plein au régime général, seul ce dernier effet contribue à augmenter le taux de remplacement net global.

Les écarts de taux de remplacement net avant et après réforme de 2003 correspondent à des écarts de pension du régime général mais aussi à des écarts de pension des régimes complémentaires. La réglementation des régimes AGIRC et ARRCO est supposée inchangée avant et après réforme de 2003 (voir plus haut, au point 1) mais les coefficients d'anticipation s'appliquant aux pensions des régimes complémentaires dépendent de la durée d'assurance

⁵ Les fonctionnaires nés en 1985, contrairement à ceux nés en 1960, auront acquis des droits au régime additionnel au cours de toute leur carrière.

⁶ Compte tenu des périodes de rendements décroissants, à la suite des accords de 1996 et de 2003.

permettant de bénéficier d'une pension complète au régime général, laquelle évolue avec la réforme de 2003.

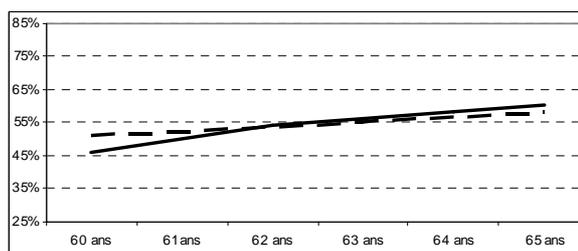
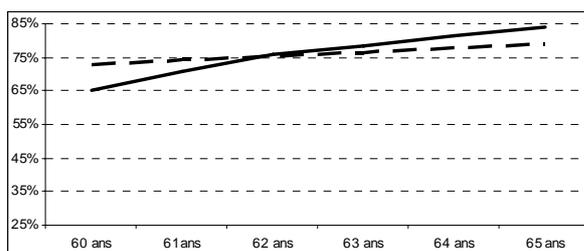
Les écarts de taux de remplacement net avant et après réforme de 2003 sont plus faibles en niveau pour le cadre mais du même ordre de grandeur en pourcentage.

Taux de remplacement nets à la liquidation, en fonction de l'âge de début de carrière et de l'âge de départ à la retraite, pour des salariés du secteur privé âgés de 60 ans en 2020

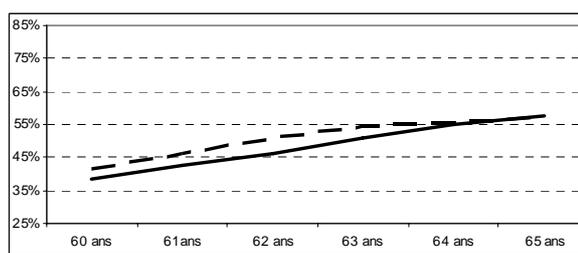
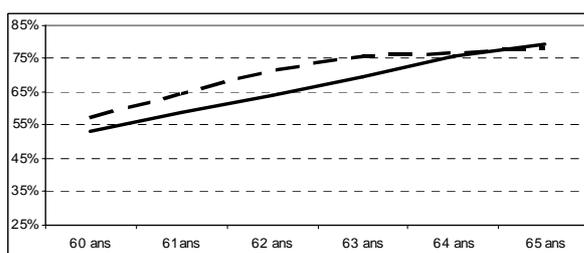
Non cadre

Cadre

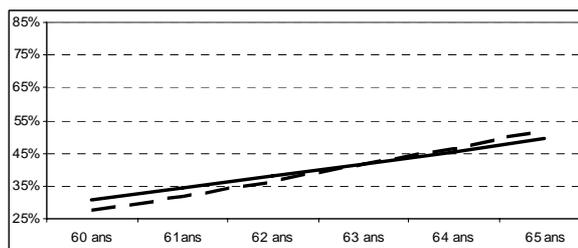
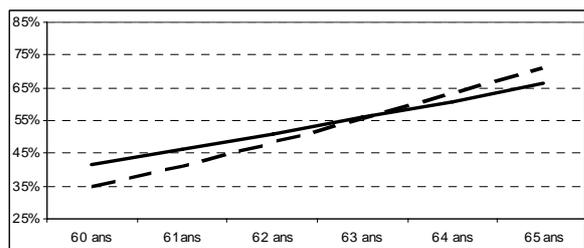
Age de début de carrière : 20 ans



Age de début de carrière : 22 ans ½



Age de début de carrière : 30 ans



Traits pleins : taux de remplacements nets après réforme de 2003.

Traits discontinus : taux de remplacement nets sous l'ancienne législation.

Source : COR, 2005.

a) Age de début d'activité : 20 ans

Les salariés, qui ont commencé à travailler à 20 ans et dont la carrière n'a pas été interrompue, auraient bénéficié sous l'ancienne législation d'une pension à taux plein au régime général dès l'âge de 60 ans. Avec la réforme de 2003, pour continuer à bénéficier du taux plein, il leur est nécessaire de cotiser pendant 167 trimestres et donc de prolonger leur activité de 7 trimestres, soit un peu moins de deux ans.

En fait, comme le prolongement de l'activité permet également d'acquies davantage de droits dans les régimes complémentaires, il n'est pas nécessaire de continuer à travailler près de deux années supplémentaires pour bénéficier du taux de remplacement net global qui aurait été acquis dès l'âge de 60 ans sous l'ancienne législation. Environ une année et demie serait nécessaire pour le non cadre et à peine plus d'une année suffirait pour le cadre.

A comportement d'activité inchangé et par rapport à la situation qui aurait prévalu avec l'ancienne législation, la réforme de 2003 réduit le niveau des pensions lorsque les droits sont liquidés avant 62 ans (l'assuré ne bénéficie plus du taux plein au régime général) mais l'augmente au-delà en raison de l'instauration de la surcote.

b) Age de début d'activité : 22 ans ½

Dans l'hypothèse d'un début d'activité un peu plus tardif, à l'âge de 22 ans ½, le même résultat à comportement d'activité inchangé vaut mais par rapport à un âge de départ à la retraite plus tardif, de 64 ans.

A cet âge, l'assuré a cotisé pour sa retraite pendant 166 trimestres. Prolonger son activité d'une année lui permet de bénéficier de la surcote et d'améliorer le niveau de sa pension par rapport à l'ancienne législation. En revanche, partir à la retraite avant 64 ans diminue ses droits au régime général par rapport à ceux qu'il aurait acquis sous l'ancienne législation. En effet, avec l'allongement de la durée d'assurance de référence (167 trimestres à partir de 2020), sa pension est réduite d'une part à cause de la diminution du coefficient de proratisation⁷ et, d'autre part, en raison de l'application de la décote sur un plus grand nombre de trimestres ; ces effets l'emportent sur ceux liés à la réduction de moitié de la décote d'ici 2020.

Mais, comme précédemment, les assurés peuvent bénéficier du même de taux de remplacement net que celui qui aurait prévalu sous l'ancienne législation en prolongeant leur activité de quelques trimestres. Pour le cadre comme pour le non cadre, un prolongement d'activité d'une année au plus serait suffisant.

c) Age de début d'activité : 30 ans

Pour des durées de carrière très courtes, la réduction de moitié de la décote joue à plein dans la mesure où le nombre de trimestres de décote est le même avant et après réforme. En effet, ce nombre correspond à l'écart entre 65 ans et l'âge de départ à la retraite et non pas, comme dans le cas précédent, à l'écart entre la durée d'assurance de référence (167 trimestres avec la réforme de 2003) et la durée de cotisation de l'assuré.

En conséquence, la pension est augmentée du fait de la réforme de 2003 lorsque l'assuré part à la retraite avant l'âge de 63 ans.

Dans le cas d'un départ à 63 ans, la situation serait quasiment équivalente à celle qui aurait prévalu en l'absence de la réforme de 2003 : les effets de l'assouplissement de la décote seraient compensés par les effets de la diminution du coefficient de proratisation liée à l'allongement de la durée d'assurance de référence.

⁷ Sous l'ancienne législation, la durée de cotisation est suffisante (150 trimestres à l'âge de 60 ans) pour que le coefficient de proratisation soit égal à l'unité.

Pour des départs à la retraite plus tardifs, à 64 ou 65 ans, l'assouplissement de la décote aurait peu ou pas d'effet et la réforme, compte tenu de la diminution du coefficient de proratisation, conduirait à des taux de remplacement plus faibles que sous l'ancienne législation.

21.2 Le cas des fonctionnaires

En raison de l'instauration de la décote et de la surcote dans les régimes de la fonction publique et de l'acquisition de points pour toute période cotisée au régime additionnel, les taux de remplacement nets des fonctionnaires augmentent avec la durée de cotisation (et donc l'âge de départ à la retraite) à la suite de la réforme de 2003, ce qui peut être une incitation à la poursuite de l'activité.

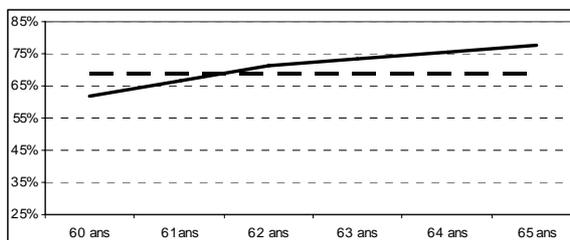
Sous l'ancienne législation et donc sans régime additionnel, le taux de remplacement net n'augmente avec la durée de cotisation que si celle-ci est inférieure à la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension complète aux régimes de la fonction publique, soit 150 trimestres, et moins rapidement qu'à la suite de la réforme de 2003 en l'absence de décote. Pour des durées de cotisation supérieures, le taux de remplacement net est stable en cas de poursuite d'activité.

Le niveau des taux de remplacement, rapportant la pension au dernier revenu primes comprises, dépend négativement et très directement du taux de prime. Le cas considéré ici est celui d'un fonctionnaire dont le taux de prime est de 20% et dont la carrière est calée sur la grille indiciaire d'un attaché territorial. Il faut se rappeler que par rapport à ce cas, dans l'hypothèse d'un taux de prime de 5% par exemple, les taux de remplacement doivent être révisés à la hausse de 15% environ et que, dans l'hypothèse d'un taux de prime de 50% par exemple, ils devraient être révisés à la baisse d'environ 20%⁸.

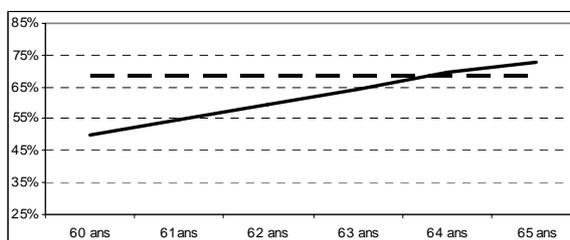
⁸ En ne tenant pas compte de la pension additionnelle, qui est faible par rapport à la pension principale, le taux de remplacement est proportionnel au terme suivant : $1 / (1 + \text{taux de prime})$.

Taux de remplacement nets à la liquidation, en fonction de l'âge de début de carrière et de l'âge de départ à la retraite, pour un fonctionnaire âgé de 60 ans en 2020
 Carrière calée sur la grille indiciaire d'un attaché territorial, taux de prime de 20% (1)

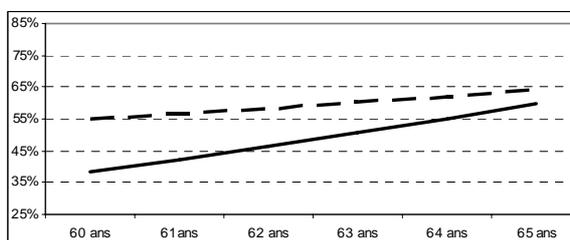
Age de début de carrière : 20 ans



Age de début de carrière : 22 ans ½



Age de début de carrière : 30 ans



Traits pleins : taux de remplacements nets après réforme de 2003.

Traits discontinus : taux de remplacement nets sous l'ancienne législation.

(1) Les résultats dépendent beaucoup du taux de prime. Ainsi, dans l'hypothèse d'un taux de prime de 5%, les taux de remplacement indiqués dans les graphiques doivent être révisés à la hausse de 15% environ et, dans l'hypothèse d'un taux de prime de 50%, ils devraient être révisés à la baisse d'environ 20%.

Source : COR, 2005.

a) Age de début d'activité : 20 ans

S'il a commencé à travailler à 20 ans, le fonctionnaire bénéficiait sous l'ancienne législation d'une pension complète dès l'âge de 60 ans et le fait de prolonger son activité ne lui permettait pas d'accroître ses droits à pension. Avec la réforme de 2003, il doit valider 167 trimestres pour bénéficier d'une pension complète, ce qui n'est pas le cas s'il part à la retraite à 60 ans.

S'il part à la retraite à 60 ans, sa pension est réduite par l'application de la décote sur 7 trimestres mais, avec la nouvelle législation, le fonctionnaire peut être incité à poursuivre

son activité pour améliorer ses droits à pension, d'une part en n'étant plus (ou moins) pénalisé par la décote et, d'autre part, en acquérant un peu plus de droits au régime additionnel. Il doit en particulier continuer à travailler à partir de 60 ans pendant un peu plus d'1 an pour retrouver le taux de remplacement net dont il aurait bénéficié sous l'ancienne législation, soit avant même de bénéficier d'une pension principale complète (à 61 ans $\frac{3}{4}$) compte tenu du supplément de pension du régime additionnel.

b) Age de début d'activité : 22 ans $\frac{1}{2}$

Dans l'hypothèse d'un début d'activité à 22 ans $\frac{1}{2}$, comme dans le cas précédent, le fonctionnaire aurait bénéficié, sous l'ancienne législation, d'une pension complète à 60 ans, en ayant alors validé tout juste 150 trimestres de cotisation. Cette durée est cependant bien inférieure à la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier en 2020 d'une pension complète à la suite de la réforme de 2003 (167 trimestres).

En partant à la retraite à 60 ans, le fonctionnaire subit pleinement l'effet de l'allongement de la durée d'assurance de référence, de +17 trimestres en 2020, conjugué à celui de l'application de la décote. Son taux de remplacement net, par rapport à la situation qui aurait prévalu sous l'ancienne législation, diminue très fortement, de près de -20 points pour le cas considéré. Toutefois, il rejoindrait le niveau du taux de remplacement net dont bénéficierait à l'âge de 60 ans le non cadre du secteur privé qui, contrairement au fonctionnaire, est également touché par la réforme de 1993.

Pour conserver le même niveau de taux de remplacement qu'avant réforme, compte tenu de la pension du régime additionnel, le fonctionnaire doit prolonger son activité de près de 4 ans.

c) Age de début d'activité : 30 ans

Pour un début de carrière très tardif, à l'âge de 30 ans, le fonctionnaire doit attendre d'avoir atteint l'âge de 65 ans pour ne pas être pénalisé par la décote introduite par la réforme de 2003. Cependant, cela ne lui suffit pas pour atteindre la durée d'assurance de référence et sa pension se verrait encore appliquer le coefficient de proratisation, de $\frac{1}{167}^{\text{ème}}$ contre $\frac{1}{150}^{\text{ème}}$ sous l'ancienne législation.

De ce fait et malgré la pension du régime additionnel, le taux de remplacement net serait inférieur à celui qui aurait prévalu sous l'ancienne législation dans le cas d'un départ à la retraite à 65 ans. Pour un départ plus précoce, l'écart avec la situation avant réforme serait plus important encore en raison principalement de l'application de la décote.

Toutefois, comme précédemment, par rapport à un départ à la retraite à l'âge de 60 ans sous l'ancienne législation, il lui serait possible de bénéficier du même niveau de taux de remplacement net après réforme en prolongeant son activité et en partant à la retraite vers l'âge de 64 ans.

22. L'évolution des taux de remplacement à 65 ans pour les générations successives de retraités

Les trois profils de carrière – du non cadre, du cadre et de l'attaché territorial – sont repris mais en considérant d'autres générations et un autre âge de début de carrière pour les besoins spécifiques de l'analyse.

L'assuré est supposé partir à la retraite à l'âge de 65 ans et après 40 années de cotisations, afin de mettre l'accent sur les effets au fil des générations des évolutions du mode de calcul des pensions en l'absence de décote et de surcote⁹. Trois dates de liquidation sont retenues : 2003 (année de base des projections du Conseil), 2020 (horizon de la réforme de 2003) et 2050 (horizon des projections du Conseil). On s'intéresse donc au cas de personnes qui ont commencé à travailler à 25 ans et sont nées en 1938, 1955 ou 1985.

22.1 Les taux de remplacement nets au fil des générations, dans l'hypothèse d'indexation sur les prix, à taux de cotisation constants

Comme précédemment, on suppose ici que les taux de prélèvements sociaux, en particulier ceux à la charge des assurés, sont stables à partir de 2006.

Taux de remplacement nets à la liquidation à 65 ans et après 40 ans de cotisations, dans l'hypothèse d'indexation sur les prix et à taux de cotisation constants (1)

Génération	1938	1955	1985
Année de liquidation	2003	2020	2050
Non cadre du secteur privé			
CNAV	55,9%	51,8%	50,1%
ARRCO	27,6%	25,0%	23,3%
CNAV + ARRCO	83,6%	76,8%	73,5%
Cadre du secteur privé			
CNAV	26,9%	23,8%	23,1%
ARRCO	11,8%	10,1%	8,9%
AGIRC	25,4%	22,8%	21,2%
CNAV + ARRCO + AGIRC	64,1%	56,7%	53,2%
Fonctionnaire avec un taux de prime de 20% (cas de l'attaché territorial)			
CNRACL (*)	68,7%	67,1%	66,3%
RAFP	0%	1,4%	2,9%
CNRACL (*) + RAFP	68,7%	68,5%	69,2%

(1) A partir de 2006

(*) Ou régime de la fonction publique d'Etat pour un fonctionnaire de l'Etat avec un taux de prime de 20%.

Source : COR, 2005.

a) Le cas des salariés du secteur privé

Le taux de remplacement net du régime général diminue au fil des générations considérées. La baisse s'explique, d'une part, par la diminution du coefficient de proratisation liée à l'allongement de la durée d'assurance de référence (1/150^{ème} pour la génération 1938,

⁹ Ces évolutions concernent les règles d'indexation, la durée d'assurance pour bénéficier d'une retraite complète et le calcul du salaire annuel moyen de référence pour la CNAV.

1/165^{ème} pour la génération 1955 et 1/167^{ème} pour la génération 1985) et, d'autre part, par la fin du processus d'allongement du nombre des meilleures années prises en compte pour le calcul du salaire annuel moyen de référence (15 meilleures années pour la génération 1938, 25 meilleures années pour les générations 1955 et 1985).

Pour ces générations, l'indexation sur les prix est supposée s'appliquer à tous les salaires pris en compte pour le calcul du salaire annuel moyen de référence et ne contribue donc pas à la baisse du taux de remplacement au fil des générations considérées ici. Elle contribue en revanche à diminuer le taux de remplacement de ces générations par rapport aux générations précédentes.

L'allongement du nombre des meilleures années prises en compte pour le calcul du salaire annuel moyen de référence, qui se produit entre 1993 et 2008, explique la baisse plus importante du taux de remplacement net entre 2003 et 2020 pour le cadre. Le profil de carrière du non cadre est peu pentu en fin de période d'activité, ce qui réduit l'impact sur les pensions du passage des 15 aux 25 meilleures années. Pour le cadre, la pension du régime général est calculée sur la base du plafond de la sécurité sociale qui est supposé progresser de +1,8% par an ; le passage des 15 aux 25 meilleures années, couplé à une indexation des salaires portés au compte sur les prix, a alors un effet important à la baisse sur la pension à la liquidation.

Dans l'hypothèse de rendement constant après 2008 (avec indexation sur les prix des valeurs d'achat et de service du point), les taux de remplacement nets de l'ARRCO et de l'AGIRC diminuent également au fil des générations considérées. Ces baisses sont notamment la conséquence des périodes de rendements décroissants instaurées par les accords de 1996 et de 2003, la valeur d'achat du point progressant plus vite que la valeur de service du point.

Au total, le taux de remplacement net global à la liquidation diminue d'environ 10 points entre la génération 1938 et la génération 1985 pour les deux cas considérés (non cadre et cadre). La réforme du régime général de 1993, que la loi de 2003 n'a pas remise en cause, et l'évolution des pensions des régimes complémentaires expliquent l'essentiel de la baisse.

b) Le cas des fonctionnaires

Le taux de remplacement net du régime de la fonction publique d'Etat ou de la CNRACL diminue un peu au fil des générations considérées, en raison uniquement de la baisse du coefficient de proratisation liée à l'allongement de la durée d'assurance de référence (1/150^{ème} pour la génération 1938, 1/165^{ème} pour la génération 1955 et 1/167^{ème} pour la génération 1985).

Cette faible baisse au fil des générations serait compensée au niveau de l'ensemble des droits à la retraite par la montée en charge du régime additionnel, malgré la modestie des taux de remplacement nets de ce régime. Dans l'hypothèse d'un taux de prime de 20%, qui correspond à l'assiette maximale de cotisation du régime additionnel, le taux de remplacement net du régime additionnel représenterait 3 points environ pour un fonctionnaire qui aura cotisé pendant 40 ans à ce nouveau régime¹⁰.

¹⁰ C'est le cas du fonctionnaire de la génération 1985 considéré ici, qui commence à travailler en 2010.

22.2 *Les taux de remplacement nets de l'ARRCO, l'AGIRC et du RAFP selon différentes hypothèses d'indexation et à taux de cotisation constant*

Afin de mettre en avant certaines des caractéristiques de ces régimes, l'hypothèse conventionnelle d'un prolongement de l'accord actuel pour l'AGIRC et ARRCO et l'hypothèse d'une indexation plus rapide des valeurs d'achat et de service du point du régime additionnel de la fonction publique (RAFP) ont été étudiées.

a) Les conséquences d'un prolongement de l'accord ARRCO-AGIRC actuel

Selon l'accord ARRCO-AGIRC de novembre 2003 qui couvre la période 2004-2008, la valeur d'achat du point est indexée sur les salaires et la valeur de service du point sur les prix. La valeur de service du point évolue de ce fait moins vite que la valeur d'achat du point et les rendements de l'ARRCO et de l'AGIRC, définis comme le rapport entre la valeur de service du point et la valeur d'achat du point, sont décroissants.

Dans l'hypothèse d'une poursuite de ces règles d'indexation après 2008, les rendements resteraient décroissants et les taux de remplacement nets des régimes complémentaires ne cesseraient de diminuer.

Par rapport à l'hypothèse de rendements constants avec indexation sur les prix après 2008, les écarts de taux de remplacement seraient relativement faibles à l'horizon 2020 mais de l'ordre de -1/3 à l'horizon 2050¹¹.

**Taux de remplacement nets à la liquidation de l'AGIRC et de l'ARRCO
à 65 ans et après 40 ans de cotisations,
selon différentes hypothèses d'indexation après 2008 et à taux de cotisation constants (1)**

Génération	1938	1955		1985	
Année de liquidation	2003	2020		2050	
Règles d'indexation après 2008 *	-	Prix	Accord actuel	Prix	Accord actuel
Non cadre du secteur privé					
ARRCO	27,6%	25,0%	23,8%	23,3%	14,3%
Cadre du secteur privé					
ARRCO	11,8%	10,1%	9,8%	8,9%	5,9%
AGIRC	25,4%	22,8%	21,9%	21,2%	13,7%

(1) A partir de 2006

* - Prix : indexation sur les prix des valeurs d'achat et de service du point ;

- Accord actuel : indexation sur les salaires de la valeur d'achat du point et sur les prix de la valeur du point.

Source : COR, 2005.

b) Les conséquences d'une indexation plus forte des valeurs de service et d'achat du point au régime additionnel de la fonction publique

Le régime additionnel de la fonction publique (RAFP) est un régime en points intégralement provisionné. Son mode de fonctionnement le distingue très nettement de celui des autres régimes de retraite obligatoires, en particulier de l'AGIRC et de l'ARRCO.

¹¹ Ils seraient même un peu accentués si l'on prenait en compte les contraintes d'équilibre financier des régimes et si ces contraintes étaient intégralement supportées par les assurés.

Les projections du RAFF, qui prennent en compte l'obligation faite au régime de provisionner la totalité de ses engagements, intègrent dès le début de la vie du régime la contrainte d'équilibre financier. En particulier, le régime doit arbitrer entre le niveau des pensions à la liquidation et la marge de manœuvre qu'il se laisse en matière de revalorisation future des retraites.

Ainsi, si les valeurs d'achat et de service du point sont supposées progresser au même rythme mais plus vite que les prix, le rendement doit être plus faible que celui du scénario, jusqu'ici étudié, d'indexation sur les prix. Les taux de remplacement nets du RAFF sont en conséquence abaissés.

Les calculs sur cas-type ont été effectués dans l'hypothèse d'indexation des valeurs d'achat et de service du point du RAFF sur les prix + 0,9 point par an, à l'instar de la variante d'indexation qui a été étudiée pour les projections financières du régime. Ils confirment le résultat général qui vient d'être exposé.

Pour le fonctionnaire de la génération 1985, qui part à la retraite en 2050 après avoir cotisé 40 ans, le taux de remplacement net du régime additionnel passerait de 2,9% dans l'hypothèse d'indexation sur les prix à 2,6% dans l'hypothèse d'indexation sur les prix + 0,9 point par an. En contrepartie, le retraité bénéficierait d'une revalorisation plus dynamique de sa pension.

22.3 Les taux de remplacement nets, dans l'hypothèse d'une indexation sur les prix et avec une hausse des taux de cotisation à la charge des assurés pour assurer l'équilibre des comptes

Les taux de remplacement nets dépendent du taux des prélèvements sociaux à la charge des salariés. Ceux qui ont été évalués jusqu'ici correspondent à une estimation basse dans la perspective de relèvements des taux de cotisation sociale. Une estimation haute peut en être donnée, si l'on suppose que ces relèvements seront intégralement à la charge des assurés. C'est par nature une hypothèse conventionnelle qui ne préjuge pas des mesures qui seront effectivement prises.

Seules sont considérées ici les hausses de cotisations retraite à la charge des assurés nécessaires pour équilibrer chaque année, dans le scénario macroéconomique de base, les régimes pris en compte ici : la CNAV et l'AGIRC pour les salariés du secteur privé¹² et la CNRACL dans le cas de l'attaché territorial. Selon les projections du scénario de base, l'ARRCO serait équilibrée jusque vers 2030 et il a été supposé que les besoins de financement au-delà étaient couverts par les réserves. Le régime additionnel de la fonction publique doit provisionner l'intégralité de ses engagements et est par nature équilibré.

Le taux des autres prélèvements sociaux, y compris les cotisations à l'assurance chômage, est toujours supposé stable.

¹² Les comptes de la CNAV sont supposés équilibrés par des hausses de la cotisation sous plafond à la charge des salariés et ceux de l'AGIRC par des relèvements du taux d'appel ne s'appliquant pas à l'employeur (ce qui conduit à des hausses de cotisations à la charge des cadres sans droits AGIRC supplémentaires).

**Taux de remplacement nets à la liquidation à 65 ans et après 40 ans de cotisations,
dans l'hypothèse d'indexation sur les prix et
après hausse des cotisations à la charge des assurés permettant d'équilibrer les régimes**

Génération	1938	1955		1985	
Année de liquidation	2003	2020		2050	
Non cadre du secteur privé					
CNAV	55,9%	52,6%	(+0,8pt)	54,4%	(+4,3pts)
ARRCO	27,6%	25,4%	(+0,4pt)	25,4%	(+2,1pts)
CNAV + ARRCO	83,6%	77,9%	(+1,1pt)	79,9%	(+6,4pts)
Cadre du secteur privé					
CNAV	26,9%	24,3%	(+0,5pt)	24,5%	(+1,4pt)
ARRCO	11,8%	10,3%	(+0,2pt)	9,4%	(+0,5pt)
AGIRC	25,4%	23,3%	(+0,5pt)	22,4%	(+1,2pt)
CNAV + ARRCO + AGIRC	64,1%	57,9%	(+1,2pt)	56,3%	(+3,1pts)
Fonctionnaire avec un taux de prime de 20% (cas de l'attaché territorial)					
CNRACL	68,7%	69,7%	(+2,6pts)	79,6%	(+13,3pts)
RAFP	0%	1,5%	(+0,1pt)	3,5%	(+0,6pt)
CNRACL + RAFP	68,7%	71,2%	(+2,7pts)	83,1%	(+13,9pts)

Entre parenthèses, hausse de taux de remplacement net due à la mesure de rééquilibrage.

Source : COR, 2005.

A l'horizon 2050, le taux de remplacement net serait relevé de 3 à 14 points selon les cas considérés, par rapport à l'hypothèse de stabilité des prélèvements sociaux.

Il le serait moins pour le cadre que pour le non cadre du secteur privé, car le relèvement des taux de cotisation serait au total moins élevé pour le cadre. La hausse de taux de cotisation à la CNAV, qui est supposée ne porter que sur la partie du salaire inférieure au plafond de la sécurité sociale (+6,3 points d'ici 2050), touche moins les cadres et cet effet l'emporte sur celui de la hausse des cotisations à l'AGIRC (+2,5 points d'ici 2050).

Les taux de remplacement nets du cadre et du non cadre de la génération 1985 resteraient en tous les cas inférieurs à ceux du cadre et du non cadre de la génération 1938.

La question du financement des régimes se pose avec plus d'acuité pour les fonctionnaires, dans la mesure où, selon les projections du Conseil, les besoins de financement projetés des régimes de la fonction publique sont relativement plus importants.

La hausse du taux de cotisation à la charge des fonctionnaires des collectivités locales permettant d'équilibrer les comptes de la CNRACL à l'horizon 2050 serait par exemple de +17 points, ce qui conduirait à plus que tripler son niveau par rapport au niveau actuel (7,85%). C'est cette hypothèse conventionnelle qui a été considérée dans le cas de l'attaché territorial et qui conduirait à relever le taux de remplacement net de 14 points pour la génération 1985 partant à la retraite en 2050.

Une hypothèse analogue pour le régime de la fonction publique d'Etat, englobant les fonctionnaires civils et militaires, conduirait à des hausses encore plus importantes de taux de cotisation. Le taux de remplacement net du fonctionnaire, né en 1985, partant à la retraite en 2050 et bénéficiant d'un taux de prime de 20%, avoisinerait alors les 100%.

Evidemment, une hypothèse autre que cette hypothèse conventionnelle, selon laquelle l'équilibrage par les cotisations serait fait, pour partie, par des cotisations à la charge des salariés et, pour partie, par des cotisations à la charge des employeurs, aurait pu être étudiée.

23. Le cas du salarié continuellement rémunéré au SMIC

Le cas du salarié rémunéré continuellement au SMIC n'a pas été étudié ici. Il a une portée essentiellement normative dans la mesure où les carrières complètes au SMIC sont extrêmement rares. Les personnes qui ont des rémunérations proches du SMIC ont généralement des carrières heurtées et celles qui ont des carrières continues bénéficient, au cours de leur activité, de hausses de salaire qui font qu'*in fine* leur salaire s'écarte du SMIC.

Ce cas revêt néanmoins un intérêt particulier depuis la loi de 2003, dont l'article 4 stipule que "la Nation se fixe pour objectif d'assurer en 2008 à un salarié ayant travaillé à temps complet et disposant de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier du taux plein, un montant total de pension lors de la liquidation au moins égal à 85% du salaire minimum de croissance net lorsqu'il a cotisé pendant cette durée sur la base du salaire minimum de croissance".

Des travaux de la DREES, tenant compte en particulier des revalorisations prévus du minimum contributif et des termes de l'accord AGIRC-ARRCO de novembre 2003, indiquent que cet objectif serait atteint en 2008 pour certains salariés : passage tardif aux 35 heures, application du taux de cotisation moyen de l'ARRCO pendant toute la période d'activité et application du taux de CSG réduit pendant la retraite¹³.

Mais ces travaux ne nous renseignent pas sur le niveau des pensions les plus basses après une carrière complète au-delà de 2008.

Dans quelles conditions l'objectif des 85% du SMIC net pourra-t-il alors être atteint ?

La réponse à cette question est extrêmement difficile car elle dépend non seulement des évolutions du salaire minimum mais aussi de celles des cotisations sociales, puisque la référence s'exprime en pourcentage du SMIC net de cotisations sociales, et des paramètres de l'ARRCO au-delà de la période couverte par l'accord en cours, qui détermineront le montant de la pension complémentaire.

Ce point, sur lequel le Conseil n'a pu encore mener une réflexion collective, méritera d'être approfondi. Cette réflexion devra aussi porter sur la question du maintien de cette garantie au-delà de 2008 ou sur son évolution, qui peut prendre différentes formes. Pour le moment, la loi pose dans son titre I un principe (la garantie pour toute personne ayant effectué une carrière complète d'un montant de pension égal à 85% du SMIC net) mais ne décrit les modalités de sa mise en œuvre que jusqu'en 2008. La responsabilité d'assurer le minimum garanti repose-t-elle sur les seuls régimes de base ou également sur les régimes complémentaires ? Avec quelle périodicité de revalorisation ? Au-delà de 2008, rien n'est précisé. Ces questions devront être approfondies dans le rapport du Conseil sur les enjeux en 2008.

¹³ Travaux de la DREES (2004) cités précédemment.

3. Quelques réflexions sur les indicateurs étudiés

Pour apprécier les effets de la réforme de 2003, on s'est intéressé au taux de remplacement net à la liquidation, égal au rapport entre la première pension¹⁴ nette de prélèvements sociaux et le dernier revenu d'activité (primes comprises dans le cas du fonctionnaire) net de prélèvements sociaux.

Cette notion renvoie à l'idée selon laquelle la pension de vieillesse est destinée à assurer à son bénéficiaire, au moment du départ à la retraite, un niveau de vie en relation avec celui que lui assurait son précédent revenu d'activité. La question du niveau de vie au moment du passage à la retraite est certainement l'une des préoccupations principales des nouveaux retraités et justifie que l'on privilégie ici ce type d'indicateur.

Le taux de remplacement net à la liquidation présente cependant des limites.

S'agissant d'apprécier comment la pension de vieillesse garantit une certaine continuité de niveau de vie, il convient de déterminer quelles périodes considérer pour effectuer la comparaison.

Pour la pension de vieillesse, ne considérer que le montant de la pension au moment de la liquidation ne permet pas d'apprécier les effets sur le niveau de vie du retraité de différentes hypothèses d'indexation ; dans ce cas, mieux vaut s'intéresser par exemple à l'ensemble des pensions versées au cours de la période de retraite.

Pour le revenu d'activité, compte tenu du chômage et des préretraites, le dernier revenu professionnel peut être un revenu ancien, en outre peu représentatif du revenu que la personne considère comme sa référence ; un calcul effectué sur une base plus longue que le dernier revenu d'activité peut alors être préféré. Dans le cas d'une carrière continue, comme le sont les carrières des cas-types retenus ici, la question de la période d'activité à retenir se pose avec moins d'acuité sans doute ; on peut penser que, dans ces conditions, les nouveaux retraités se réfèrent aux revenus perçus au cours de leurs toutes dernières années d'activité pour apprécier le niveau de leur pension.

Un calcul de taux de remplacement sur la base du salaire moyen de carrière est néanmoins souhaité par certains. Si la pertinence de ce calcul est discutable lorsqu'on se place du point de vue de l'assuré, qui ne connaît pas en général son salaire moyen de carrière, il peut être d'une grande utilité du point de vue de la gestion des régimes, tels que les régimes en points, dont les droits dépendent de l'intégralité des salaires de la carrière.

Enfin, quelles que soient les périodes considérées pour comparer les pensions et les revenus d'activité, le taux de remplacement ne prend pas explicitement en compte l'effort contributif¹⁵. Prendre en compte cet effort revient à introduire dans le raisonnement une notion de rendement, au même titre que des placements financiers. Plusieurs indicateurs de la sorte existent, dont :

¹⁴ Total des pensions versées par l'ensemble des régimes obligatoires auxquels l'assuré est affilié, lorsqu'on s'intéresse au taux de remplacement net global.

¹⁵ Le taux de remplacement n'est toutefois pas indépendant de l'effort contributif dans la mesure où les cotisations sont assises sur les salaires et où il existe un lien entre ces derniers et le niveau des pensions.

- le délai de récupération, qui mesure au bout de combien d'années de retraite la totalité des cotisations versées au cours de la vie active est récupérée sous forme de pensions de retraite ;
- le taux de récupération, qui rapporte la masse des pensions reçues au cours de la retraite à la masse des cotisations versées au cours de la vie active ;
- le taux de rendement actuariel ou taux de rendement interne, qui égalise les flux actualisés de cotisations et les flux actualisés de pensions sur la durée du cycle de vie.

Ces indicateurs de rendement présentent cependant tous des limites et il convient d'être prudent dans leur utilisation et leur interprétation. En particulier, ils doivent être accompagnés d'indicateurs permettant d'apprécier les risques encourus. Enfin, dans le cas des fonctionnaires de l'Etat, la mesure de l'effort contributif de l'employeur pose question et rend délicate le calcul de ces indicateurs¹⁶.

Les réflexions du Conseil d'orientation des retraites sur l'utilisation de ces divers indicateurs devront être poursuivies, en même temps que le nombre de cas-types étudiés sera élargi (polypensionnés, carrières incomplètes...).

*
* * *

Plusieurs remarques doivent être faites sur cette présentation.

- Les effets de la réforme sont appréciés de façon largement estimative, dès lors que les incertitudes sur les décalages d'âge de départ à la retraite liés à la modification des barèmes de pension sont importantes.
- Les effets de la réforme ont été estimés à « réglementation constante ». Cette hypothèse suppose qu'après 2020, la règle de partage des gains d'espérance de vie n'est pas prolongée et que l'indexation sur les prix est maintenue dans un contexte de gains de pouvoir d'achat des salaires de +1,8% par an.
- L'hypothèse concernant l'évolution du minimum contributif après 2008 est conventionnelle. L'indexation sur les prix a été maintenue, ce qui ne garantit pas que les personnes ayant effectué une carrière complète bénéficieront à terme d'un montant de pension égal à 85% du SMIC net.
- Les nouvelles recettes envisagées au moment de la réforme de 2003 n'ont pas été prises en compte. Ce point est développé dans le chapitre suivant.

¹⁶ Pour une discussion sur ce point, voir l'article de J.-M. Aubert « Comparaison du rendement des régimes de retraite : une approche par cas-types », Economie et Statistique n° 328, 1999.