

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
« Maintien de la durée d'assurance à 40 ans »

Document N°1
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Note de synthèse

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Impact d'un maintien à 40 ans de la durée d'assurance requise pour le taux plein

A la demande du Conseil d'orientation des retraites (COR), interrogé sur cette question par certains de ses membres, la CNAV, d'une part, et la direction du Budget, d'autre part, ont simulé l'impact d'un maintien à 40 ans de la durée d'assurance et de services permettant de bénéficier d'une retraite à taux plein.

Cette note présente les résultats de ces simulations, en les situant par rapport aux dernières projections du COR. Les résultats pour la CNAV et la Fonction publique d'Etat sont détaillés dans les deux notes jointes.

1. Les dernières projections du COR intègrent une augmentation de la durée requise pour une retraite à taux plein ; elles font apparaître un besoin de financement du système de retraite de 1 point de PIB en 2020 et 1,7 point en 2050.

Les projections sur les perspectives financières à long terme du système de retraite, réalisées par le COR en 2007¹, intègrent les évolutions de la réglementation prévues par la loi de 2003². En particulier, la durée d'assurance et de services requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein augmente dans ces projections de 160 trimestres pour la génération 1948 (qui atteint 60 ans en 2008) à 164 trimestres pour la génération 1952 (liquidant à partir de 2012), puis à 166 trimestres à l'horizon 2020.

Compte tenu des dernières projections d'augmentation de l'espérance de vie à 60 ans de l'INSEE, ces évolutions permettent d'assurer une évolution parallèle de la durée d'assurance et de la durée moyenne en retraite jusqu'en 2020. Au-delà de 2020, la durée d'assurance requise pour une retraite à taux plein est en revanche maintenue conventionnellement à 166 trimestres en projection malgré l'allongement de l'espérance de vie.

La Commission de garantie des retraites, dans son avis du 29 octobre 2007, a confirmé qu'une hausse de la durée du taux plein de 1 trimestre par an, pour atteindre 41 ans en 2012, permet de maintenir constant le rapport constaté en 2003 entre durée d'assurance ou de services et durée moyenne de retraite.

Les projections du COR de 2007 font apparaître, sous les hypothèses ci-dessus, un besoin de financement du système de retraites de 1 point de PIB en 2020 et 1,7 point de PIB en 2050 dans le scénario de base (tableau 1).

Tableau 1 : Besoin de financement du système de retraite

	2006	2015	2020	2030	2040	2050
En % du PIB	-0,2	-0,7	-1,0	-1,6	-1,8	-1,7
En milliards d'euros 2006	-4,2	-15,1	-24,8	-47,1	-63,4	-68,8

Note : un signe moins correspond à un besoin de financement.

Source : COR, 5eme rapport, novembre 2007.

¹ Ces projections sont présentées dans le 5eme rapport du COR (novembre 2007).

² La durée d'assurance augmenterait d'un trimestre par an après 2008 pour atteindre 41 ans en 2012, selon la loi de 2003, sauf si un décret, pris après avis de la Commission de garantie des retraites et du Conseil d'orientation des retraites, ajuste le calendrier de mise en œuvre de cette majoration (cf. article 5 de la loi de 2003).

Solde technique CNAV		2006	2015	2020	2030	2040	2050
En % du PIB		0,1	-0,4	-0,5	-0,9	-1,1	-1,1
En milliards d'euros 2006		1,4	-8,7	-12,9	-25,2	-38,6	-44,5

Source : COR, 5eme rapport, novembre 2007.

Solde technique Fonction publique d'Etat (taux implicites de 2003*)		2006	2015	2020	2030	2040	2050
En % du PIB		-0,2	-0,5	-0,6	-0,6	-0,6	-0,5
En milliards d'euros 2006		-2,9	-12,2	-14,3	-17,9	-20,9	-21,3

Source : COR, 5eme rapport, novembre 2007.

* En projection, le taux de cotisation implicite à la charge de l'Etat est supposé égal à celui estimé pour l'année 2003, qui annule le solde technique de 2003.

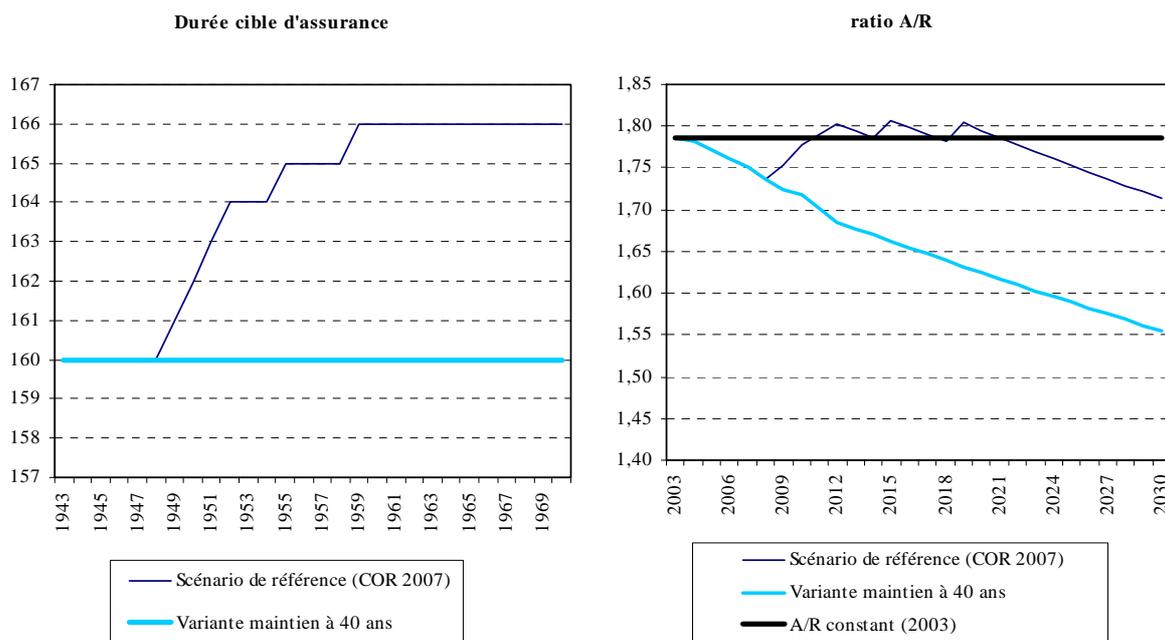
2. Le maintien à 40 ans de la durée d'assurance requise pour une retraite aux taux plein conduirait à une dégradation supplémentaire du besoin de financement des régimes de retraite, du fait d'un moindre report de l'âge effectif moyen de départ en retraite, et d'une pension moyenne plus élevée.

A la demande du COR, la CNAV a simulé à l'aide du modèle Prisme un maintien à 40 ans (160 trimestres) de la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein. La direction du Budget a fait de même, avec le modèle Ariane, pour le régime de la fonction publique d'Etat. Comme pour toute simulation, ces résultats sont entourés d'une marge d'incertitude, liée notamment aux hypothèses simplificatrices des modèles.

2-1- Les hypothèses retenues pour les simulations

Le scénario de maintien de la durée à 40 ans est résumé sur le graphique 1 ci-dessous :

Graphique 1 : Durée d'assurance requise pour le taux plein (par génération) et ratio A/R (durée d'assurance requise / durée moyenne en retraite)



Dans le scénario de référence, qui correspond aux projections du COR de 2007, la hausse de la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein jusqu'en 2020 permet de maintenir le ratio « A/R » de la durée d'assurance à la durée moyenne en retraite à son niveau de 2003 (égal à 1,79). Au-delà de 2020, la durée d'assurance pour le taux plein étant par convention gelée à 166 trimestres, ce ratio se dégrade. La durée de proratisation suit la même évolution que la durée d'assurance.

Dans la variante de maintien à 40 ans, réalisée par la CNAV et la direction du budget, la durée d'assurance et de services requise pour l'obtention du taux plein est maintenue à 160 trimestres à partir de 2008 et sur toute la période de projection³. La durée d'assurance est donc en décalage croissant avec la durée moyenne en retraite, eu égard aux évolutions de l'espérance de vie à 60 ans : le ratio « A/R » se dégrade continûment sur la période (graphique 1).

Notons que, pour des raisons techniques, le scénario de référence utilisé pour la simulation de la CNAV diffère légèrement du scénario de base des projections du COR 2007 : en particulier, les hypothèses de décalage d'âge moyen de départ en retraite dans ce scénario résultent directement du modèle Prisme, alors que celles utilisées pour le COR en 2007 étaient basées sur des simulations réalisées par l'INSEE à l'aide du modèle Destinie. Par suite, les masses de pensions et les besoins de financement sont également légèrement différents.

Comme dans le scénario de base du COR, on suppose ici que l'allongement de la durée d'assurance requise pour le taux plein ne concerne pas les bénéficiaires du **dispositif de départ anticipé pour carrières longues**⁴. Cela tend à minorer l'impact financier du maintien de la durée à 40 ans (cf. infra).

2-2- Les résultats

a- Effet sur l'âge moyen de départ en retraite

Un allongement de la durée d'assurance requise pour le taux plein incite les personnes à repousser leur départ à la retraite : à âge de départ inchangé, il entraîne en effet une baisse de la pension pour les personnes qui n'ont pas validé suffisamment de trimestres. Il a en revanche peu d'effet sur l'âge de départ des personnes qui ont déjà une durée validée très longue, et qui liquident dans tous les cas à 60 ans, ou au contraire qui ont une durée très courte, et obtiennent généralement le taux plein à 65 ans quelle que soit la durée cible.

Maintenir la durée d'assurance à 40 ans au lieu de l'allonger conduirait donc à des âges effectifs de départ en retraite plus précoces. Selon les simulations réalisées par la CNAV et la direction du budget, **les âges moyens de départs à la retraite seraient réduits de 5 mois pour les hommes et 3 mois pour les femmes en 2050 à la CNAV⁵, et de 3 à 4 mois pour la Fonction Publique d'Etat** (tableau 2). La moindre variation de l'âge de départ à la retraite des fonctionnaires pourrait s'expliquer par un effet plus faible de la durée d'assurance sur

³ Il en est de même pour la durée de proratisation, qui est toujours égale à la durée du taux plein.

⁴ La durée de référence prise en compte pour les départs anticipés pour carrière longue est normalement la durée d'assurance de la génération plus 8 trimestres.

⁵ Pour mémoire, le 1^{er} rapport du COR estimait en 2001 que le retour à une durée d'assurance de 37,5 ans conduirait à une anticipation des âges de cessation d'activité et de liquidation de 8 mois pour les salariés du secteur privé, avec une incidence sur les besoins de financement du système de retraite évaluée à l'époque à 0,3 point de PIB (soit environ 8% du besoin de financement en 2040) (page 260). Toutefois, les deux exercices ne sont pas directement comparables.

certain types de départs anticipés : invalidité, mères de trois enfants et certaines catégories dites « actives » qui peuvent liquider leurs droits à pension dès 50 ans.

Tableau 2 : Variation des âges moyens de départ en cas de maintien à 160 trimestres
(en différence par rapport au scénario de référence)

	2006	2015	2020	2030	2040	2050
CNAV						
Hommes	0	-2 mois	-3 mois	-5 mois	-4 mois	-5 mois
Femmes	0	-1 mois	-2 mois	-3 mois	-3 mois	-3 mois
Fonction publique d'Etat						
Hommes	0	- 2 mois	-3,5 mois	-3,5 mois	-3,5 mois	-3,5 mois
Femmes	0	-2,5 mois	-4 mois	-3,5 mois	-3 mois	-3 mois

Sources : CNAV et direction du Budget

Ce décalage des âges de départ est, comme attendu, nettement plus faible que la variation de la durée d'assurance requise pour une retraite au taux plein, qui est de 1 an et demi à partir de 2020 (40 ans versus 41,5 ans). Ceci s'explique par la situation d'activité ou d'inactivité lors de la liquidation, par le fait que les bénéficiaires de pension d'invalidité ou d'inaptitude ne sont *a priori* pas affectés, et enfin par le rôle des bornes d'âge (cf. note jointe de la CNAV).

Même en cas de maintien de la durée d'assurance à 40 ans, les âges moyens de départ augmenteraient au fil des générations, du fait d'entrées plus tardives dans la vie active (en partie contrebalancées pour les femmes par la hausse du taux d'activité). Ainsi, dans le scénario de base du COR, l'âge moyen de départ en retraite au régime général augmentait pour les hommes de 60,7 ans en 2006 à 62,2 ans en 2020 et à 63,2 ans en 2050, soit un recul de 2 ans et demi sur la période 2006-2050. Dans le cas d'un maintien à 40 ans de la durée d'assurance, ce recul de l'âge moyen de départ serait réduit à 2 ans environ.

b- Effet sur la pension moyenne à la liquidation

Pour la CNAV, le maintien de la durée d'assurance à 40 ans conduit dans la simulation réalisée à une **pension moyenne à la liquidation plus élevée que dans le scénario de référence, de 3% en 2050**, du fait principalement de deux effets :

- les assurés qui ne modifient pas leur âge de départ bénéficient d'une surcote plus élevée ou d'une décote moins élevée que dans le scénario de référence (le taux de liquidation moyen s'améliore de 0,3% environ) ;
- le coefficient de proratisation pèse moins sur le niveau des pensions, la durée de proratisation étant plus faible (160 trimestres contre 166 dans le scénario de référence) ; cet effet contribue pour près de 2% à la hausse de la pension moyenne à la liquidation ;

Le salaire annuel moyen entrant dans le calcul de la pension peut également être affecté, le sens de cet effet étant plus ambigu.

L'impact sur la pension moyenne pourrait être plus faible, même nul dans l'hypothèse où tous les assurés ajustent leur âge de départ de façon à maintenir le même niveau de pension, ce qui n'est pas le cas dans les simulations (cf. note de la CNAV).

Pour la Fonction publique d'Etat, l'effet sur la pension moyenne à la liquidation serait d'environ +4% en 2050.

Tableau 3 : Variation de la pension moyenne à la liquidation
(en % par rapport au scénario de référence)

	2006	2015	2020	2030	2040	2050
CNAV	0	1,2	2,0	3,0	2,5	3,0
Fonction publique d'Etat (hommes)	0	2,9	3,1	3,8	3,9	3,9
Fonction publique d'Etat (femmes)	0	2,5	3,3	4,0	3,8	4,1

Sources : CNAV et direction du Budget

c- Effet sur la masse des pensions

Le maintien de la durée cible à 40 ans se traduirait, du fait de départs plus précoces, par une augmentation du nombre de retraités (de droit direct), d'environ 1,6 % en 2050 à la CNAV, et 0,7 % à la fonction publique d'Etat. Cet écart entre CNAV et Fonction publique d'Etat s'explique par un moindre décalage de l'âge de départ dans la Fonction publique d'Etat, mais aussi par le fait que la durée moyenne en retraite y est plus longue.

Au total, l'augmentation de la masse des pensions de droits propres versées par la CNAV serait de 2,2 Mds€ en 2020 et 8,4 Mds€ en 2050 (soit respectivement + 2,1 % et + 4,2%). Il faudrait y ajouter l'effet au titre des droits dérivés, qui n'a pu être estimé à ce stade. Pour la Fonction publique d'Etat, la masse des pensions (y compris droits dérivés) est accrue de 1 Md€ en 2020 (+ 2,0%) et de 3,4 Mds€ en 2050 (+ 4,1%), la moindre hausse du nombre de retraités étant contrebalancée par un effet plus fort sur la pension moyenne.

Tableau 4 : Impact du maintien à 160 trimestres

Variation ...	2015	2020	2030	2040	2050
... du nombre de retraités (droit direct) (CNAV)	110 000 (+0,8%)	204 000 (+1,3%)	306 000 (+1,7%)	311 000 (+1,5%)	343 000 (+1,6%)
... de la masse des pensions (droit direct) (CNAV) en Mds €2006	1,1 (+1,1%)	2,2 (+2,1%)	4,6 (+3,5%)	6,3 (+3,8%)	8,4 (+4,2%)
... du nombre de retraités (droit direct) (Fonction Publique d'Etat)	16 000 (+0,9%)	21 000 (+1,0%)	18 000 (+0,8%)	17 000 (+0,7%)	15 000 (+0,7%)
... de la masse des pensions (Fonction Publique d'Etat) en Mds €2006	0,6 (+1,4%)	1,0 (+2,0%)	1,7 (+2,8%)	2,6 (+3,6%)	3,4 (+4,1%)

Sources : CNAV et direction du Budget

d- Effet sur le besoin de financement

L'impact sur le besoin de financement des régimes est la résultante de l'effet sur la masse des pensions et de celui sur la masse des cotisations. Le maintien de la durée cible à 160 trimestres se traduirait en effet également par une réduction du nombre de cotisants, du fait de cessations plus précoces d'activité.

Pour le régime général, les cotisations seraient ainsi minorées d'environ 0,4 Md€ en 2020 et 1,2 Md€ en 2050.

Au total, le solde technique de la CNAV serait dégradé de 2,6 Mds€ en 2020 et de 9,6 Mds€ en 2050 (soit une augmentation de plus 20% du besoin de financement par rapport au scénario de base du COR), hors effet sur les droits dérivés et sur les retraites anticipées ; à court et moyen terme, viendrait s'ajouter l'impact du maintien de la durée à 40 ans sur le coût du dispositif de retraites anticipées pour carrières longues, estimé par la CNAV à 430 M€ en 2012 et 210 M€ en 2020.

Pour la Fonction publique d'Etat, les effectifs de cotisants se réduiraient, par rapport au scénario de base du COR, du fait des hypothèses retenues de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux jusqu'en 2012. L'impact sur la masse des cotisations serait ainsi de -0,3 Md€ en 2020 et de -0,2 Md € en 2050.

Au total, le solde technique de la Fonction publique d'Etat serait davantage creusé, de 1,9 Md€ en 2020 et 3,5 Mds€ en 2050, soit une augmentation de l'ordre de 15% en 2050 du besoin de financement.

Tableau 5 : Impact du maintien à 160 trimestres
En Mds€2006 (en %)

Variation ...	2015	2020	2030	2040	2050
... de la masse des cotisations (CNAV)	-0,2	-0,4	-0,8	-1,0	-1,2
... de la masse des pensions directes (CNAV)	+1,1 (+1,1%)	+2,2 (+2,1%)	+4,6 (+3,5%)	+6,3 (+3,8%)	+8,4 (+4,2%)
... du solde technique (CNAV)	-1,3 (+15%)	-2,6 (+20%)	-5,4 (+21%)	-7,3 (+19%)	-9,6 (+22%)
... de la masse des cotisations (Fonction Publique d'Etat)	-0,2	-0,3	-0,2	-0,1	-0,2
... de la masse des pensions (totales) (Fonction Publique d'Etat)	+0,7 (+1,4%)	+1,0 (+2,0%)	+1,7 (+2,8%)	+2,6 (+3,6%)	+3,4 (+4,1%)
... du solde technique (Fonction Publique d'Etat)	-0,9 (+7%)	-1,3 (+9%)	-1,9 (+10%)	-2,7 (+13%)	-3,5 (+17%)
... du solde technique CNAV + Fonction publique d'Etat	-2,2	-3,9	-7,3	-10,0	-13,1
... du coût des retraites anticipées pour carrières longues	0,3	0,2	--	--	--
Total CNAV (hors droits dérivés) et Fonction Publique d'Etat	-2,5	-4,1	-7,3	-10,0	-13,1

Sources : CNAV et direction du Budget

Il convient enfin de souligner que les simulations présentées ici ne concernent que le régime général et la Fonction publique d'Etat. L'impact sur l'ensemble du système de retraite du maintien de la durée à 40 ans serait plus élevé : outre les régimes alignés, cette mesure aurait un effet très significatif sur les besoins de financement des régimes complémentaires (ARRCO – AGIRC). A titre indicatif, **dans les projections du COR, les pensions versées par la CNAV et la Fonction publique d'Etat représentent environ 55% de la masse des pensions versées par l'ensemble des régimes de retraite en 2020 comme en 2050.**