

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES  
« Augmentation de l'âge minimum légal de départ en retraite »

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

## **Note de synthèse**

*Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites*

## **Impact de l'augmentation de l'âge minimum légal de départ en retraite**

A la demande du Conseil d'orientation des retraites (COR), interrogé sur cette question par certains de ses membres, la CNAV a évalué l'impact de l'augmentation progressive de l'âge minimum légal de départ en retraite, actuellement fixé à 60 ans au régime général.

Cette note résume et complète les résultats de ce travail. L'étude réalisée par la CNAV est présentée dans le **document 2** de ce dossier. Le **document 3** fournit un éclairage sur la situation des assurés par rapport au marché du travail lors de la liquidation au régime général.

Cette note de synthèse présente donc les résultats pour la CNAV, sur laquelle portait la demande adressée au COR. Pour être plus complet, des simulations pour la fonction publique d'Etat ont été demandées à la direction du budget mais, après expertise par le secrétariat général du COR, les premiers résultats se sont révélés difficilement interprétables en l'état, ce qui illustre les difficultés de simuler les effets d'une hausse de l'âge minimum légal de départ en retraite dans la fonction publique, compte tenu en particulier de la diversité des cas (militaires, catégories actives de la fonction publique civile). Dès lors, sur la base des modalités techniques déterminées par le secrétariat général du COR, les simulations pour la fonction publique d'Etat sont en cours d'actualisation.

Les estimations sont par nature fragiles, car dépendantes des modèles utilisés, et visent à fournir des ordres de grandeur des différents effets.

## 1. Rappel des résultats du scénario de base du COR

Les dernières projections du COR, réalisées fin 2007, font apparaître 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

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

Solde technique Fonction publique de l'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, 5ème rapport, novembre 2007. Un signe « moins » correspond à un besoin de financement.

Dans ces projections, l'âge minimum de départ en retraite (hors départs anticipés pour carrière longue) reste à 60 ans sur toute la période. En revanche, la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite au taux plein passe de 40 ans pour la génération 1948 (âgée de 60 ans en 2008) à 41 ans pour la génération 1952 (60 ans en 2012), et est supposée être de 41,5 ans pour les générations 1960 (60 ans en 2020) et suivantes.

Du fait notamment de la hausse de la durée d'assurance et de l'allongement de la durée des études, l'âge effectif moyen de liquidation de la retraite à la CNAV augmenterait au cours du temps : il passe ainsi de 60,7 ans en 2006 à 62,2 ans en 2020 et 63,2 ans en 2050 pour les hommes dans le scénario de base du COR, ces moyennes masquant des pics de départs à 60 ans et 65 ans.

Le COR a également examiné récemment, en lien avec la CNAV et la direction du budget, l'impact du maintien à 40 ans de la durée d'assurance pour ces deux régimes (dossier du 3 avril dernier, en ligne sur le site Internet du COR, [www.cor-retraites.fr](http://www.cor-retraites.fr)).

## 2. Effets de l'augmentation de l'âge minimum pour la CNAV

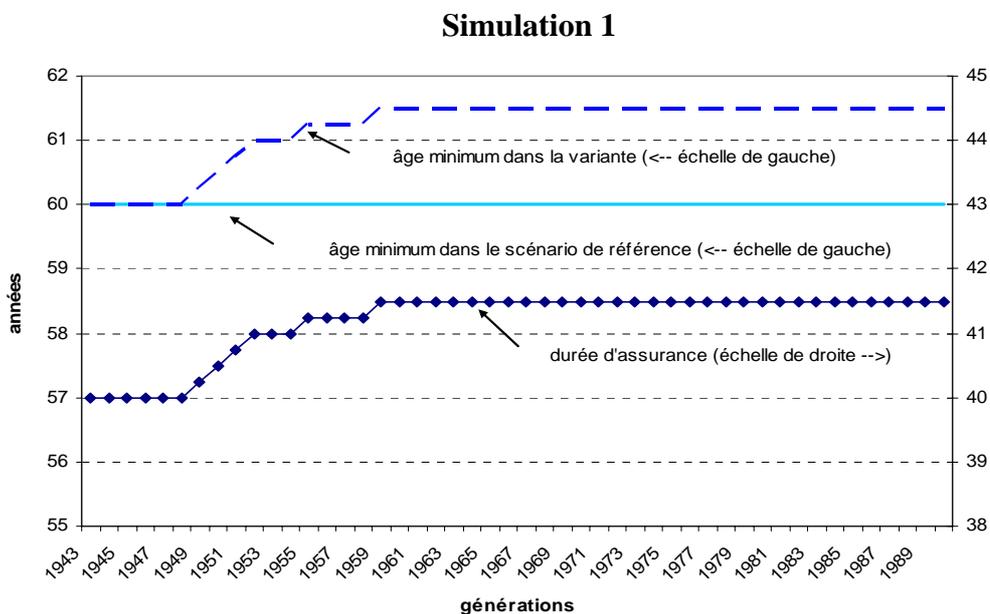
### 2-1- Les hypothèses retenues pour les simulations

La CNAV a réalisé, à l'aide du modèle Prisme, différentes simulations de l'augmentation de l'âge minimum de départ en retraite. Afin d'illustrer les effets d'un tel allongement et les interactions avec l'évolution de la durée d'assurance, deux simulations d'une hausse de l'âge à 61,5 ans en 2020 sont d'abord présentées.

Ces deux simulations correspondent à deux scénarios de référence différents, qui se distinguent par les évolutions de la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein : dans le premier, la durée d'assurance augmente pour atteindre 41,5 ans en 2020, comme c'est le cas dans les projections du COR ; dans le second, la durée d'assurance est maintenue à 40 ans sur toute la période de projection. Dans les deux cas, on examine l'effet d'une hausse de l'âge minimum de départ en retraite, de 60 ans pour la génération 1948 à 61 ans pour la génération 1952 et 61,5 ans pour les générations 1960 et suivantes, selon le même calendrier que pour l'allongement de la durée d'assurance à 41,5 ans.

En variantes sont présentés dans un second temps les résultats de simulations correspondant à une hausse de l'âge minimum légal de départ en retraite à 61 ans en 2012 et à 62 ans en 2016.

#### *Simulation 1 : Hausse de l'âge minimum de 60 à 61,5 ans dans un contexte où la durée d'assurance augmente de 40 à 41,5 ans*

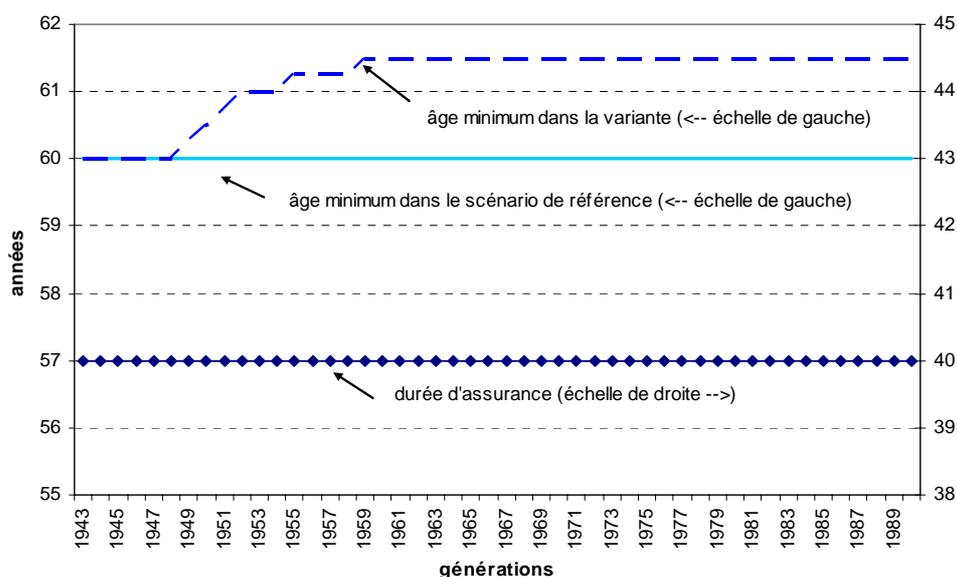


Dans le **scénario de référence 1**, la durée d'assurance passe de 40 ans pour la génération 1948 (âgée de 60 ans en 2008) à 41 ans en 2012, et 41,5 ans en 2020 et au-delà ; l'âge minimum de départ en retraite est maintenu à 60 ans ; les conditions pour un départ anticipé en retraite évoluent avec la durée d'assurance, comme prévu par la loi (durée d'assurance au moins égale à la durée requise pour le taux plein majorée de 8 trimestres).

Dans la **variante d'augmentation de l'âge minimum**, la durée d'assurance passe également de 40 ans en 2008 à 41 ans en 2012 puis 41,5 ans en 2020. L'âge minimum de départ augmente de un trimestre par génération, passant de 60 ans pour la génération 1948 à 61 ans pour la génération 1952 et 61,5 ans pour les générations 1960 et suivantes. Les conditions de départ anticipé sont les mêmes que dans le scénario de référence, sans remise en cause de l'âge minimum d'accès au dispositif, mais avec une ouverture progressive au-delà de 60 ans selon les critères appliqués à 59 ans pour la même génération.

**Simulation 2 : Hausse de l'âge minimum de 60 à 61,5 ans dans un contexte où la durée d'assurance est maintenue à 40 ans**

### Simulation 2



Dans le **scénario de référence 2**, la durée d'assurance est maintenue à 40 ans sur toute la période de projection, l'âge minimum de départ en retraite est maintenu à 60 ans et les conditions pour un départ anticipé en retraite sont inchangées sur toute la période.

Dans la **variante d'augmentation de l'âge minimum**, la durée d'assurance est également maintenue à 40 ans sur toute la période de projection. L'âge minimum de départ augmente de un trimestre par génération, passant de 60 ans pour la génération 1948 à 61 ans pour la génération 1952 et 61,5 ans pour les générations 1960 et suivantes. Les conditions pour un départ anticipé sont les mêmes que dans le scénario de référence (en particulier, même âge minimum) mais le dispositif est progressivement ouvert entre 60 ans et le nouvel âge minimum, selon les critères appliqués à 59 ans pour la même génération.

## 2-2- Les résultats

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

L'augmentation de l'âge minimum légal de la retraite a pour effet d'obliger tous ceux qui auraient liquidé leur retraite entre 60 ans et le nouvel âge minimum à reporter leur départ en retraite (c'est-à-dire la liquidation de leurs droits à retraite et pas nécessairement leur sortie du marché du travail qui est souvent plus précoce – cf. infra). Dans la simulation 1, dès la première année, environ 200 000 personnes reporteraient la date de liquidation de leurs droits à retraite. A l'horizon 2020, environ 400 000 personnes décaleraient leur départ en retraite ; ils seraient environ 350 000 dans ce cas à l'horizon 2050. Ceux qui reportent leur liquidation la décaleraient en moyenne de l'ordre de 5 trimestres à terme (à partir de 2020 environ). Ce décalage moyen est du même ordre que le recul de l'âge minimum (6 trimestres), du fait de la concentration des départs à 60 ans exactement, qui sont repoussés de 6 trimestres, à 61,5 ans.

Le nombre d'assurés qui décalent leur départ en retraite serait un peu plus élevé dans la seconde simulation, car le maintien de la durée d'assurance à 40 ans conduirait à des départs à 60 ans encore plus nombreux. Le report moyen de la liquidation de ceux qui décalent leur départ serait de ce fait également légèrement plus élevé.

L'âge moyen de départ en retraite (au sens de liquidation de la pension) augmenterait à terme de 6 mois environ dans les deux simulations. Cette augmentation est beaucoup plus limitée que l'augmentation de l'âge minimum (1,5 an à terme), car tous les assurés qui partent en retraite après 61,5 ans ne sont pas touchés par la mesure.

L'ouverture du dispositif de départ anticipé pour carrière longue, entre 60 ans et le nouvel âge minimum, permettrait à 20 000 assurés par an de partir à ce titre entre 2010 et 2015. La masse de prestations versées entre 56 ans et l'âge minimum, qui fournit une approximation du coût engendré par le maintien à 56 ans de l'âge d'entrée dans le dispositif, est inférieure à 100 M€ en 2009 et décroît rapidement (50 M€ en 2020).

### *b- Effet sur l'emploi*

L'âge de liquidation de la pension diffère de l'âge de sortie du marché du travail. L'âge moyen de sortie du marché du travail est d'environ 58,5 ans pour les hommes et 59 ans pour les femmes, et une proportion importante d'assurés n'est plus en emploi au moment de la liquidation de leur retraite (cf. **document 3** : note CNAV 2008-039).

Ainsi, parmi les hommes ayant liquidé leur pension à la CNAV en 2006 à l'âge de 60 ans :

- 29,2% avaient validé quatre trimestres au titre du chômage l'année précédente,
- 1,8% avaient validé quatre trimestres au titre de la maladie,
- 11,9% avaient validé quatre trimestres au titre de l'invalidité, et
- 20,1% n'avaient validé aucun trimestre<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> Pour les femmes, les chiffres sont respectivement 24,3%, 1,9%, 10,5% et 28,8%.

ce qui représente au total environ 60% d'assurés. Les autres, environ 40% des assurés ayant liquidé leur pension à 60 ans, ont validé au moins un trimestre, à la CNAV ou dans un autre régime de retraite (et de fait généralement quatre trimestres).

L'effet sur l'emploi d'une augmentation de l'âge minimum légal de la retraite dépend de son impact sur les sorties du marché du travail.

Pour ceux qui sont en emploi juste avant la liquidation de la retraite, l'hypothèse retenue dans les simulations de la CNAV est qu'ils restent en emploi jusqu'à la liquidation et suppose la création d'emplois au niveau macroéconomique (cf. infra). Pour ceux qui ne sont pas en emploi juste avant la liquidation, deux hypothèses polaires sont envisageables :

\* soit leur âge de sortie du marché du travail n'est pas modifié par l'augmentation de l'âge de liquidation de la retraite, et le report de la liquidation se traduit par une période de non-emploi plus longue avant la liquidation : c'est l'hypothèse retenue dans les simulations de la CNAV ;

\* soit leur sortie du marché du travail se trouve décalée parallèlement à leur liquidation (sauf éventuellement ceux qui sont inactifs depuis très longtemps) du fait d'un allongement de l'horizon de la fin de carrière, ce qui signifie qu'ils entrent par exemple au chômage ou en invalidité plus tard. Cette seconde hypothèse est envisageable plutôt à long terme.

Dans le premier cas, l'effet sur l'emploi à terme peut être estimé très grossièrement ainsi : sur quelques 400 000 assurés en 2020 (350 000 en 2050) décalant leur liquidation de 5 trimestres en moyenne, environ 60% seraient en emploi selon les simulations de la CNAV<sup>2</sup>, soit un effet sur l'emploi d'environ 300 000 en 2020 (260 000 en 2050)<sup>3</sup>. Dans ce cas, l'augmentation de l'âge minimum légal conduit également à une hausse du nombre de personnes en non-emploi (environ 200 000 en 2020 et 175 000 en 2050<sup>4</sup>), ce qui a un coût (indemnités chômage versées par l'UNEDIC notamment) qu'il conviendrait de prendre en compte pour avoir une estimation de l'effet de la mesure sur les finances publiques dans leur ensemble<sup>5</sup>.

Dans le second cas, toujours très approximativement, l'effet sur l'emploi serait plus élevé, de l'ordre de 500 000 en 2020 et 440 000 en 2050<sup>6</sup> (en négligeant le fait que certains assurés ne sont plus résidents au moment de la liquidation, ou sont sortis définitivement du marché du travail depuis trop longtemps pour reprendre une activité).

Ces deux hypothèses polaires fournissent en fait une fourchette des effets d'une augmentation de l'âge sur l'offre de travail. A long terme, effets sur l'offre de travail et effets sur l'emploi peuvent être confondus. A plus court terme en revanche, une augmentation de l'offre de travail ne se traduit par un surcroît d'emploi que s'il existe une demande de travail correspondante.

---

<sup>2</sup> Il est supposé dans les simulations de la CNAV une forte baisse du chômage aux âges élevés jusqu'en 2015 et, en conséquence, parmi ceux qui partent en retraite à l'âge minimum, une nette hausse de la part des personnes en emploi (au sens où ils ont cotisé au régime général ou à un autre régime) juste avant leur liquidation.

<sup>3</sup>  $60\% \cdot 400\,000 \cdot 5/4$  en 2020 et  $60\% \cdot 350\,000 \cdot 5/4$  en 2050.

<sup>4</sup>  $40\% \cdot 400\,000 \cdot 5/4$  en 2020 et  $40\% \cdot 350\,000 \cdot 5/4$  en 2050.

<sup>5</sup> Ces effets sur les autres comptes sociaux existent également pour une mesure d'allongement de la durée d'assurance. Ils sont *a priori* plus élevés dans le cas d'une augmentation de l'âge minimum (ici à 61,5 ans), car celle-ci contraint tous les assurés qui liquidaient avant 61,5 ans à décaler leur liquidation, qu'ils soient chômeurs ou en emploi, alors que l'allongement de la durée laisse une marge de choix.

<sup>6</sup>  $400\,000 \cdot 5/4$  en 2020 et  $350\,000 \cdot 5/4$  en 2050.

Les effets sur l'emploi peuvent donc être plus faibles à court terme, voire très faibles si un petit nombre seulement de ceux qui sont en emploi avant leur liquidation est en mesure de prolonger son activité ou si les effets sur l'emploi du prolongement d'activité des seniors sont compensés par de moindres embauches. Dans le premier cas, l'emploi des seniors augmenterait peu à court terme ; dans le second, il augmenterait davantage mais au détriment de l'emploi des plus jeunes. Dans les deux cas, le relèvement de l'âge minimum légal se traduirait à court terme par des coûts sociaux supplémentaires liés à l'augmentation des situations de non emploi (chez les seniors ou les plus jeunes).

Ces estimations des effets sur l'emploi sont fragiles. Elles reposent notamment sur la situation des assurés avant la liquidation simulée par le modèle et non observée, et sur des hypothèses nécessairement simplificatrices.

#### *c- Effet sur la pension moyenne*

La hausse de l'âge minimum légal aurait un effet positif sur la pension moyenne : les assurés contraints de reporter la liquidation de leur pension amélioreraient de ce fait leurs droits à retraite, soit parce qu'ils valideraient des trimestres supplémentaires, ce qui réduirait la proratisation de leur pension (cas notamment des polypensionnés) ou leur permettrait parfois d'avoir le taux plein<sup>7</sup>, soit parce qu'ils amélioreraient le salaire annuel moyen entrant dans le calcul de leur pension et correspondant aux 25 meilleures années. Au total, cet effet serait d'environ +1% à terme<sup>8</sup>. L'effet indirect sur les pensions de réversion n'a pas été estimé.

#### *d- Effet sur le besoin de financement de la CNAV*

L'impact sur le besoin de financement de la CNAV est la résultante de l'effet sur la masse des pensions et de celui sur la masse des cotisations. La masse des pensions serait plus faible dans la variante d'augmentation de l'âge minimum, du fait de la réduction du nombre de retraités induite par les reports de liquidation. Cet effet serait atténué progressivement par l'augmentation de la pension moyenne induite par la mesure. L'augmentation de l'âge conduirait également à une hausse du nombre de cotisants du fait de liquidations plus tardives (cf. supra pour la discussion de cet effet), et donc à une hausse de la masse des cotisations.

Au total, le solde technique de la CNAV serait amélioré de 4,4 Mds€ en 2020 et de 3,9 Mds€ en 2050 (soit une réduction de 34% en 2020 et 9% en 2050 du besoin de financement par rapport au scénario de base du COR) par l'augmentation de l'âge minimum à 61,5 ans, dans un contexte où la durée d'assurance requise pour le taux plein augmente (simulation 1). Dans le cas où la hausse de l'âge s'inscrit dans un contexte de stabilité de la durée d'assurance, le solde de la CNAV s'améliorerait de 4,8 Mds€ en 2020 et 3,5 Mds€ en 2050 (simulation 2).

---

<sup>7</sup> Les assurés contraints d'attendre d'avoir atteint le nouvel âge minimum légal pour liquider leur pension ne bénéficieraient pas de la surcote car celle-ci est supposée s'appliquer pour les trimestres cotisés au-delà de la durée d'assurance requise pour le taux plein et au-delà du nouvel âge minimum légal.

<sup>8</sup> A court terme, l'effet sur la pension moyenne de l'ensemble des retraités serait négatif, du fait d'effets de structure, ceux qui décalent leur départ ayant *de facto* des pensions plus élevées que la moyenne.

Tableau 2 : Impact de la hausse de l'âge minimum de 60 ans à 61,5 ans en 2020

Dans un contexte de hausse de la durée d'assurance à 41,5 ans en 2020 (simulation 1)

Variation (en Mds€2006)...	<b>2015</b>	<b>2020</b>	<b>2030</b>	<b>2040</b>	<b>2050</b>
... de la masse des cotisations (CNAV)	0,5	1,0	1,2	1,3	1,7
... de la masse des pensions directes (CNAV)	-2,1	-3,4	-2,7	-1,8	-2,1
... du solde technique (CNAV)	2,7 (+31%)	4,4 (+34%)	4,0 (+16%)	3,1 (+8%)	3,9 (+9%)

Source : CNAV (un signe « plus » correspond à une amélioration du solde)

Dans un contexte de stabilité à 40 ans de la durée d'assurance (simulation 2)

Variation (en Mds€2006)...	<b>2015</b>	<b>2020</b>	<b>2030</b>	<b>2040</b>	<b>2050</b>
... de la masse des cotisations (CNAV)	0,6	1,1	1,4	1,4	1,8
... de la masse des pensions directes (CNAV)	-2,2	-3,7	-2,8	-1,5	-1,7
... du solde technique (CNAV)	2,8 (+32%)	4,8 (+37%)	4,2 (+17%)	2,9 (+8%)	3,5 (+8%)

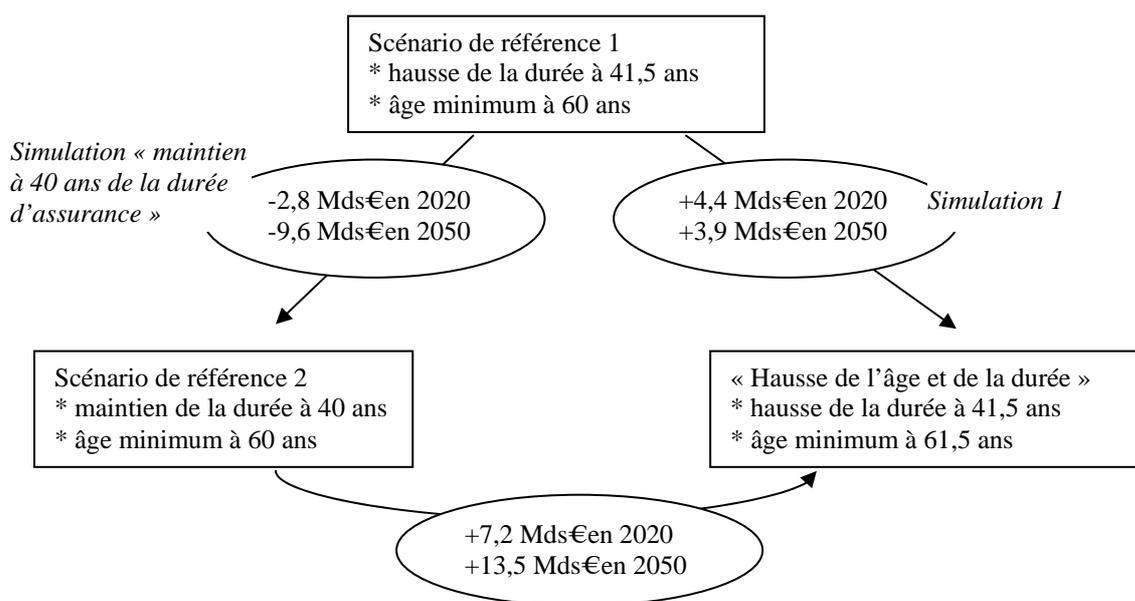
Source : CNAV (un signe « plus » correspond à une amélioration du solde)

### 3. Effets combinés sur le solde de la CNAV de l'augmentation de l'âge minimum et de l'augmentation de la durée d'assurance

Les schémas ci-après indiquent comment ces simulations de relèvement de l'âge minimum peuvent être combinées avec celles du maintien ou non de la durée d'assurance à 40 annuités.

Le premier montre que le passage du scénario de référence 2, où la durée d'assurance est maintenue à 40 ans et l'âge minimum fixe à 60 ans, à une situation où âge et durée augmentent de 1,5 an d'ici 2020 (scénario « hausse de l'âge et de la durée ») conduirait à une amélioration du solde de la CNAV de 7,2 Mds€ en 2020 et 13,5 Mds€ en 2050. Par rapport aux hypothèses des projections du COR, dans lesquelles la durée d'assurance augmente et l'âge minimum reste à 60 ans (scénario de référence 1), le gain lié à la hausse de l'âge minimum (61,5 ans à partir de 2020, correspondant à la simulation 1) serait de l'ordre de 4 Mds€ en 2020 comme en 2050.

*Schéma 1*

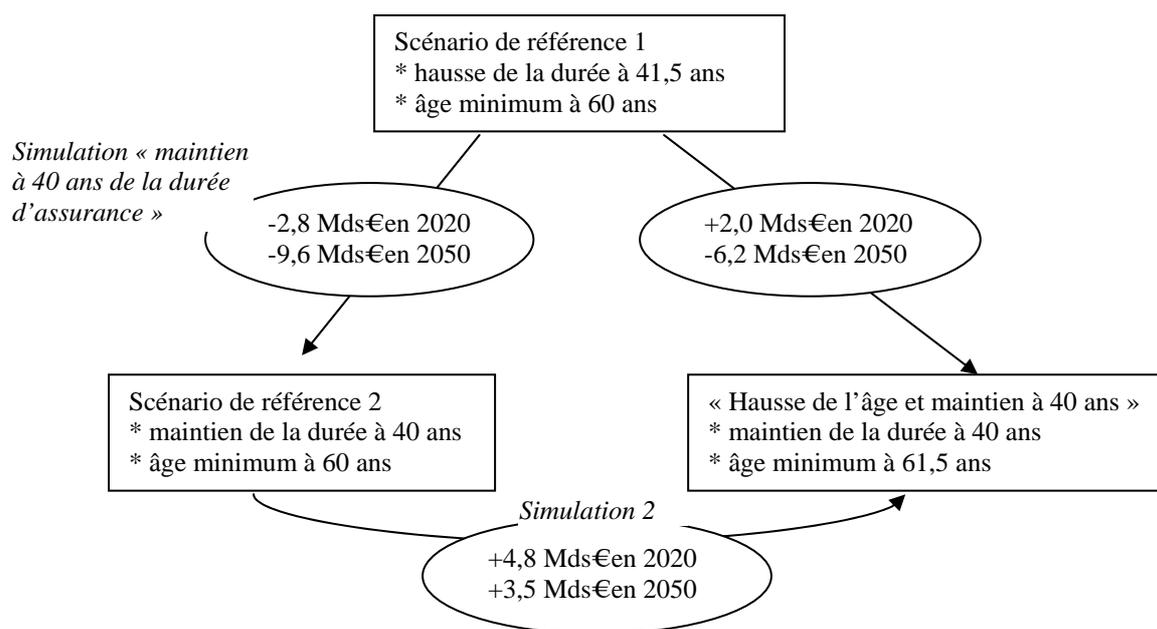


*Un signe « plus » correspond à une amélioration du solde entre les deux situations*

Note de lecture : chaque rectangle correspond à un scénario ; le passage d'un scénario à l'autre (représenté par une flèche) conduit à des variations du solde de la CNAV indiquées dans les ellipses.

Le second schéma montre en particulier que le passage du scénario de référence 1, où l'âge est fixe mais la durée augmente, au scénario inverse où l'âge augmente mais la durée est fixe (scénario « Hausse de l'âge et maintien à 40 ans ») améliorerait le solde de la CNAV de 2,0 Mds€ en 2020 mais le dégraderait de 6,2 Mds€ en 2050 : les effets positifs sur le solde liés à la hausse de l'âge minimum légal seraient plus que compensés à long terme par les effets négatifs sur le solde du maintien à 40 ans de la durée d'assurance.

Schéma 2



Un signe « plus » correspond à une amélioration du solde entre les deux situations

Note de lecture : chaque rectangle correspond à un scénario ; le passage d'un scénario à l'autre (représenté par une flèche) conduit à des variations du solde de la CNAV indiquées dans les ellipses.

#### 4. Variantes d'augmentation de l'âge minimum à la CNAV

La CNAV a également estimé deux variantes d'augmentation de l'âge minimum :

- hausse de 60 ans en 2008 à 61 ans en 2012 (génération 1952) au rythme de un trimestre par an, et stabilisation au-delà ;
- hausse de 60 ans en 2008 à 62 ans en 2016 (génération 1956) au rythme de un trimestre par an, et stabilisation au-delà.

Ces variantes sont couplées aux deux hypothèses d'évolution de la durée d'assurance : hausse progressive jusqu'à 41,5 ans en 2020 ou maintien à 40 ans sur toute la période de projection.

Les mécanismes sont les mêmes que ceux décrits pour les simulations d'augmentation de l'âge minimum légal de la retraite à 61,5 ans et les résultats de ces variantes sont résumés ci-après.

Tableau 3 : Impact de la hausse de l'âge minimum de 60 ans à 61 ans en 2012

Dans un contexte de hausse de la durée d'assurance à 41,5 ans en 2020					
Variation (en Mds€2006)...	2015	2020	2030	2040	2050
... du solde technique (CNAV)	+2,7	+2,7	+2,2	+1,8	+2,2

Dans un contexte de stabilité à 40 ans de la durée d'assurance					
Variation (en Mds€2006)...	2015	2020	2030	2040	2050
... du solde technique (CNAV)	+2,8	+3,0	+2,4	+1,7	+2,0

Source : CNAV (un signe « plus » correspond à une amélioration du solde)

Tableau 4 : Impact de la hausse de l'âge minimum de 60 ans à 62 ans en 2016

Dans un contexte de hausse de la durée d'assurance à 41,5 ans en 2020					
Variation (en Mds€2006)...	2015	2020	2030	2040	2050
... du solde technique (CNAV)	+4,2	+6,6	+5,8	+4,5	+5,7

Dans un contexte de stabilité à 40 ans de la durée d'assurance					
Variation (en Mds€2006)...	2015	2020	2030	2040	2050
... du solde technique (CNAV)	+4,3	+7,0	+6,0	+4,1	+5,0

Source : CNAV (un signe « plus » correspond à une amélioration du solde)

\* \* \*

On ajoutera que l'effet d'une hausse de l'âge minimum légal de la retraite sur les finances publiques dans leur ensemble devrait en outre prendre en compte l'effet positif sur les autres régimes (moindres dépenses des autres régimes de retraite et ensemble des cotisations des personnes dont la durée d'emploi augmente, au-delà des seules cotisations à la CNAV) et l'effet négatif, notamment à court terme, sur les dépenses de l'UNEDIC, et plus largement la prise en charge des situations de non emploi qu'il est très difficile de chiffrer.