

cadr'@ge

Études, recherches et statistiques de la Cnav

La réforme des retraites 2010 : quelles conséquences pour le régime général ?

Paul Beurnier, Julie Couhin, Nathanaël Grave (Cnav) |

Dès 2020, avec la réforme, les trois quarts des assurés partiraient plus tard en retraite, pour un âge moyen de liquidation atteignant plus de 63 ans. Avec l'élargissement du dispositif de retraite anticipée carrière longue, le nombre de bénéficiaires devrait passer à 100 000 en 2017, atténuant ainsi les effets du recul de l'âge légal. Les reports de départs se traduiraient par des pensions en moyenne plus élevées, même si, pour certains assurés, celles-ci pourraient être inférieures.

Le relèvement de l'âge légal et de l'âge du taux plein permettrait de réduire le déficit de la Cnav d'environ 8 milliards d'euros à l'horizon 2020, soit une réduction de moitié du déficit estimé à cet horizon et à réglementation inchangée. D'autres mesures, sur les ressources, sont prévues pour résorber le besoin de financement.

Cette étude présente les principaux résultats d'une évaluation des effets de la réforme 2010 pour le régime général. La simulation, réalisée à l'aide du modèle *Prisme* de la Cnav, prend en compte l'une des principales mesures de la réforme, le relèvement des âges d'ouverture de droit et d'obtention systématique du taux plein.

L'âge de la retraite relevé de deux ans

Les ordonnances de 1982 avaient abaissé de 5 ans l'âge d'ouverture des droits à une retraite à taux plein ; la réforme des retraites 2010¹ le relève de 2 ans. Fixé à 60 ans pendant près de trois décennies, « l'âge légal de la retraite » augmentera donc graduellement jusqu'à 62 ans à compter de 2011. Parallèlement, l'âge d'attribution systématique d'une pension à taux plein, fixé actuellement à 65 ans, sera porté à 67 ans. Le relèvement progressif de ces âges se fera selon l'année de naissance à raison de 4 mois par génération entre 1951 et 1956. Pour la génération 1951, seuls les assurés nés après le 1^{er} juillet sont concernés par la réforme (tableau 1).

Élargissement du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue

Avec le relèvement de l'âge légal, le dispositif de retraite anticipée pour longue carrière est redéfini². Ce dispositif, qui permet aujourd'hui un départ en retraite entre 56 et 59 ans, se décalera pour être, à terme³, compris entre 58 et 61 ans. Les conditions pour un départ anticipé suivent donc l'évolution du recul de l'âge, mais sont assouplies à partir de 60 ans en permettant un départ avant l'âge légal aux personnes ayant commencé à travailler avant 18 ans.

Par ailleurs, l'évolution du dispositif est lissée dans le temps afin d'éviter un recul trop brutal de l'âge d'ouverture des droits pour certains assurés⁴. À terme, un départ en retraite sera possible à 58 ou 59 ans si

¹ Loi 2010-1 330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

² Les nouvelles dispositions sont précisées dans le décret n° 2010-1 734.

³ À partir de la génération 1962.

⁴ À titre d'exemple, en l'absence de ce lissage, une personne née en 1956, qui avait la possibilité de partir en 2011 à 56 ans avant la réforme aurait été contrainte de partir deux ans plus tard, l'âge légal étant fixé à 62 ans pour cette génération.

TABLEAU 1. MONTÉE EN CHARGE DES MESURES D'ÂGES (hors retraite anticipée)

Assurés nés en...	Âge d'ouverture des droits à retraite : « âge légal »	Âge d'attribution d'une pension à taux plein : « âge taux plein »	Durée de carrière pour une pension à taux plein : « durée taux plein »
1950 (rappel)	60 ans	65 ans	40 ans et 2 trimestres
1951 avant juillet	60 ans	65 ans	40 ans et 3 trimestres
1951 à partir de juillet	60 ans et 4 mois	65 ans et 4 mois	
1952	60 ans et 8 mois	65 ans et 8 mois	41 ans
1953	61 ans	66 ans	41 ans et 1 trimestre
1954	61 ans et 4 mois	66 ans et 4 mois	
1955	61 ans et 8 mois	66 ans et 8 mois	Fixé par décret l'année des 56 ans
1956 ou après	62 ans	67 ans	

l'assuré a débuté son activité avant 16 ans et cotisé une durée au moins égale à celle requise pour le taux plein majorée de 8 trimestres. Si l'assuré a débuté son activité avant 18 ans, cotisé une durée au moins égale à celle requise pour le taux plein et validé une durée au moins égale à celle requise pour le taux plein majorée de 8 trimestres, il pourra partir à 60 ou 61 ans.

Une évaluation des effets des mesures d'âge à l'aide du modèle *Prisme*⁵

À partir de son modèle de projection *Prisme*, la Cnav a réalisé une évaluation de l'impact pour le régime général, des mesures constituant le cœur de la réforme 2010.

De plus, les mesures simulées pour cette évaluation sont le relèvement de l'âge légal de 60 à 62 ans, celui de l'âge taux plein de 65 à 67 ans et l'évolution du dispositif de retraite anticipée pour longue carrière. En revanche, le maintien de l'âge légal à 60 ans pour pénibilité ou les mesures de dérogation au relèvement de l'âge taux plein (par exemple, pour les parents de 3 enfants ayant interrompu leur activité) ne sont pas intégrés dans cette simulation.

Le scénario macroéconomique retenu, repris des travaux du Conseil d'orientation des retraites (COR)⁶, prévoit une baisse importante du taux de chômage à 4,5 % à l'horizon 2025 et une progression des salaires réels⁷ de 1,5 % par an. Selon cette projection (hors réforme 2010), le solde de la Cnav atteindrait -18 milliards d'euros en 2020 et -63 milliards d'euros en 2050 (euros constants 2008).

Enfin, l'évaluation des effets de la réforme a nécessité une modélisation spécifique des comportements de départ en retraite, résumée par les hypothèses suivantes : les assurés chercheraient à rester le plus proche possible de leur date de départ estimée avant réforme, tout en gardant le taux plein pour ceux qui en

bénéficieraient. Ainsi, pour les assurés en position de surcote avant réforme, la recherche d'un recul minimum du départ peut se traduire par une baisse de cette surcote. De même, pour ceux subissant une décote dans le scénario de référence, cette décote pourrait éventuellement être accentuée après réforme⁸.

Une augmentation de plus d'un an de l'âge moyen de liquidation

Les effets du relèvement de l'âge légal de 60 ans à 62 ans seraient très rapides. À peine 3 ans après l'entrée en vigueur de la réforme, plus de la moitié des assurés devraient décaler leur départ. L'effet du relèvement de l'âge taux plein de 65 à 67 ans serait, quant à lui, décalé dans le temps, la première génération concernée par la réforme n'atteignant 65 ans qu'en 2016. Stable en 2014-2015, le taux de « décalants » augmenterait donc à nouveau rapidement à partir de 2016 sous l'effet de ce relèvement. À partir de 2018, avec la réforme 2010, 75 % des assurés liquideraient leur retraite plus tard.

L'ampleur des décalages de départs devrait également être progressive. D'environ 3 trimestres en 2013, le décalage moyen se stabiliserait à 6,6 trimestres à partir de 2023, année de fin de montée en charge des mesures de relèvement de l'âge de la retraite.

Selon les hypothèses formulées, plusieurs catégories d'assurés ne décaleraient pas la liquidation de leur retraite avec la réforme, notamment ceux qui auraient pris

⁵ Cadr@ge n° 9, *Les retraites du régime général : perspectives de court terme*.

⁶ Scénario B, 8^e rapport du COR, avril 2010.

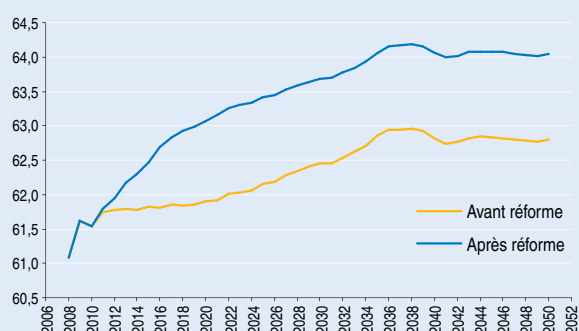
⁷ Hors inflation.

⁸ Les chiffrages présentés dans ce document comportent ainsi des limites inhérentes aux hypothèses retenues et aux adaptations techniques. Ils doivent donc être analysés avec prudence. Ces hypothèses portent sur :
 – le comportement des assurés face à la réforme ;
 – l'incidence du relèvement de l'âge légal et de l'âge taux plein sur les taux d'activité ;
 – les hypothèses démographiques et macroéconomiques (fécondité, mortalité, taux de chômage, productivité, etc.).

leur retraite à 60 ans et qui rentrent dans le cadre du nouveau dispositif « carrières longues », ou ceux, moins nombreux, qui seraient partis en retraite au-delà du nouvel âge légal, avec ou sans décote. Par ailleurs, ceux qui seraient initialement partis au-delà de 60 ans, mais avant le nouvel âge légal, repousseraient leur départ de moins de deux ans.

L'ensemble de ces décalages explique que l'âge moyen de départ à la retraite augmenterait d'environ 1,2 an à partir de 2020 (graphique 1). En moyenne, hommes et femmes reporteraient d'un délai identique leur départ en retraite.

GRAPHIQUE 1. ÂGE MOYEN DE DÉPART EN RETRAITE SELON L'ANNÉE DE DÉPART (hors réforme)



Lecture : sans la réforme 2010, en 2040, les assurés auraient liquidé leur retraite en moyenne à 62,8 ans. Ils partiraient en moyenne à 64,1 ans suite à la réforme.
Source : Prisme.

Des pensions en moyenne plus élevées

Le recul de l'âge de départ en retraite permettrait à certains assurés d'augmenter leurs droits à retraite. En effet, des assurés en activité acquerront des droits à retraite supplémentaires, avec davantage de durée validée et de nouveaux salaires, généralement élevés en fin de carrière et donc probablement intégrés dans les 25 meilleurs salaires annuels utilisés pour le calcul de la pension. Ainsi, l'hypothèse centrale selon laquelle un assuré qui chercherait à conserver le taux plein serait conduit à reculer son départ provoquerait mécaniquement une augmentation de sa pension. Sous cette hypothèse, à partir de 2030, les pensions versées par le régime général seraient en moyenne supérieures de 2 % à 2,5 % à ce qu'elles auraient été sans la réforme. Ce pourcentage moyen masque néanmoins une hétérogénéité importante selon le profil de l'assuré. En effet, près de 35 % des assurés percevraient une pension plus élevée de 6 % en moyenne. Mais à l'opposé, 18 % des assurés auraient une pension plus faible d'environ 5 %. Ces derniers correspondent principalement à des assurés qui, n'étant pas contraints de décaler leur départ, préféreront partir au même moment, quitte à percevoir une pension plus faible. Par exemple, un assuré qui partait à 63 ans avec 3 ans de surcote avant réforme

partirait dans cette simulation toujours au même âge, mais avec seulement une année de surcote, celle-ci étant calculée à partir du nouvel âge légal. En outre, près de la moitié des assurés verraient leur montant de pension inchangée avec la réforme. Il s'agirait principalement d'assurés inactifs ou poursuivant une activité relevant d'un régime autre que le régime général.

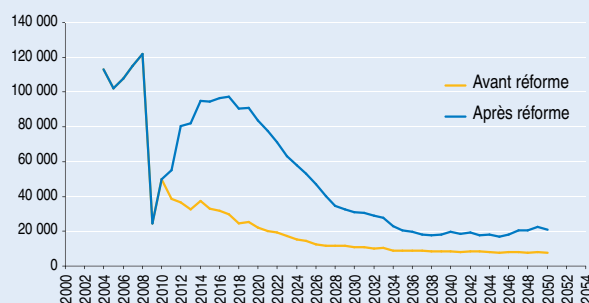
Davantage de départs anticipés pour carrière longue

Les flux de liquidations annuels seront fortement modifiés par la montée en charge de la réforme (près de 150 000 liquidations en moins pour certaines années de début de période). Ce n'est qu'une fois l'âge légal et l'âge au taux plein stabilisés respectivement à 62 et 67 ans que les flux retrouveraient leur niveau d'avant réforme, soit plus de 800 000 départs par an à partir de 2020.

Avec la réforme, les départs en retraite anticipée seront plus nombreux, atténuant l'impact du relèvement de l'âge légal sur les flux annuels de liquidations.

Le nombre de bénéficiaires du dispositif devrait en effet avoisiner les 100 000 en 2017, soit 70 000 de plus qu'estimé avant réforme (graphique 2). L'explication de cette forte augmentation est double. D'une part, le décalage du dispositif de 56-59 ans à 58-61 ans laisserait aux assurés plus de temps pour remplir les conditions de durée. Ceci expliquerait un tiers des bénéficiaires supplémentaires. D'autre part, les deux autres tiers découleraient de l'assouplissement de la condition de début d'activité pour les départs entre 60 ans et le nouvel âge légal. La condition sera désormais d'avoir débuté son activité avant 18 ans. Par ailleurs, avec la réforme, le nombre de femmes bénéficiaires serait en augmentation : en 2030, elles représenteraient 20 % des départs anticipés contre moins de 12 % avant réforme.

GRAPHIQUE 2. NOMBRE TOTAL DE BÉNÉFICIAIRES DE LA RETRAITE ANTICIPÉE CARRIÈRE LONGUE, PAR ANNÉE DE DÉPART



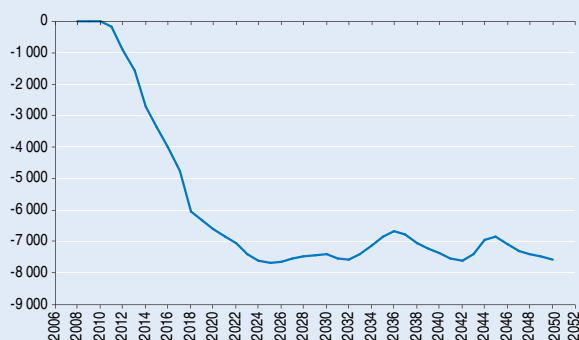
Lecture : hors réforme 2010, 20 000 assurés seraient partis en retraite anticipée en 2020. Avec le nouveau dispositif, ils seraient plus de 80 000 à cette date.
Note : le durcissement des conditions de durée appliqué à partir de 2009 et l'obligation de scolarité portée à 16 ans à partir des assurés nés en 1953 expliquent en grande partie le peu de bénéficiaires prévus dans le scénario avant réforme 2010 (moins de 20 000 par an après 2020).
Source : Prisme.

Ces départs supplémentaires n'engendreront cependant pas de surcoût par rapport à la situation avant réforme. Dans le scénario avant réforme, ces assurés partaient majoritairement à 60 ans. Avec la réforme, ils partiraient entre 60 ans et le nouvel âge légal, dans le cadre d'un départ anticipé. L'assouplissement du dispositif de retraite anticipée leur permettrait donc, au mieux, de partir au même moment, mais en aucun cas de partir avant la date estimée hors réforme.

Une réduction du déficit de 8,5 milliards d'euros en 2020

Le relèvement de l'âge taux plein et de l'âge légal engendreront des reports de départs, qui se traduiront pour la Cnav par des économies sur la masse des prestations versées (graphique 3). Ces économies devraient augmenter fortement jusqu'en 2018, où elles atteindraient 6 milliards⁹ avec le passage progressif de l'âge légal à 62 ans et le début du relèvement de l'âge taux plein à partir de 2016. Sur la période 2019-2025, la progression des gains serait plus lente sous le seul effet de l'augmentation de l'âge taux plein. À partir de 2025, l'économie se stabiliserait autour de 7 milliards par an. L'augmentation des niveaux de pensions, qui représenteraient une masse d'environ 2,4 milliards d'euros en 2050, contribue à cette stabilisation.

GRAPHIQUE 3. GAIN DU DÉCALAGE DE L'ÂGE LÉGAL SUR LA MASSE DES PRESTATIONS DE DROITS DIRECTS (en Md€ 2008)



Lecture : en 2020, pour les droits propres, la Cnav verserait 6,6 milliards d'euros de moins avec la réforme.
Source : Prisme.

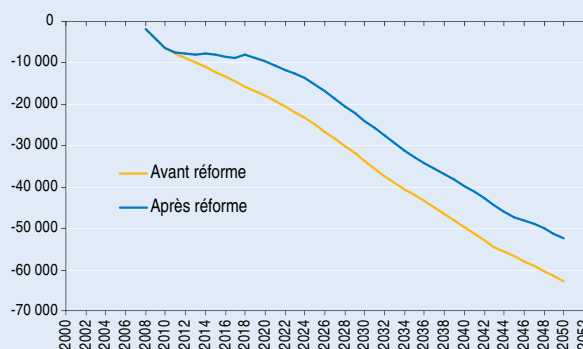
Les reculs de départs liés aux mesures d'âges devraient également avoir une incidence sur les ressources de la Cnav. La poursuite d'activité engendrerait des cotisations supplémentaires, directes si l'assuré est salarié du régime général au moment du départ et indirectes si l'assuré est au chômage, par le biais de transferts financiers supplémentaires de la part du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) qui prend en charge la validation pour la retraite des périodes de chômage.

Les estimations de l'impact de la réforme sur les ressources sont délicates et dépendent étroitement des hypothèses retenues en matière de poursuite d'activité. Les mesures d'âge pourraient ainsi générer 1,7 milliard

d'euros de ressources supplémentaires en 2020 et près de 3 milliards en 2050.

En ajoutant les effets des mesures d'âge sur les prestations à ceux sur les ressources, le gain pour la Cnav serait de 8,3 milliards en 2020 (graphique 4). Ainsi, les mesures d'âge permettraient de diviser par deux le déficit à cet horizon. L'effet relatif de ces mesures diminuerait ensuite pour atteindre en 2050 une réduction de 17 % du déficit, estimé dans le scénario de référence hors réforme à 63 milliards d'euros.

GRAPHIQUE 4. IMPACT DES MESURES D'ÂGES SUR LE SOLDE* DE LA CNAV (en Md€ 2008)



* Solde technique : différence entre les masses de cotisations (y compris les transferts du FSV au titre du chômage et de certaines majorations, hors périodes de maladie) et les masses de prestations de droits propres et de droits dérivés (hors minimum vieillesse).

Lecture : en 2020, le solde technique de la Cnav aurait été, sans la réforme, de -18 milliards d'euros (en euros 2008). À cette même date, il serait résorbé de 8,3 milliards d'euros suite aux mesures d'âge.

Source : Prisme.

Un retour à l'équilibre également assuré par de nouvelles ressources

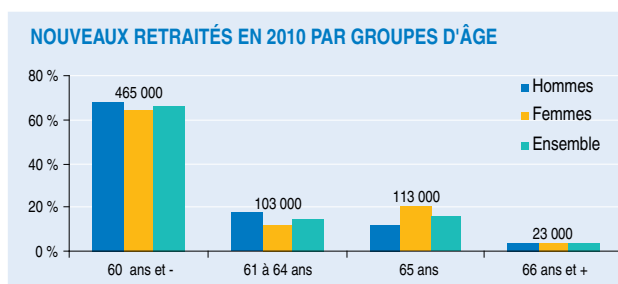
La nature même des mesures mises en œuvre dans le cadre de la réforme 2010 fait qu'elles engendreraient des effets immédiats sur le solde de la Cnav : en agissant sur l'âge légal, des économies seraient réalisées dès les premières années de mise en œuvre, malgré l'assouplissement du dispositif « retraite anticipée ». Cependant, ces mesures laissent subsister, en 2020, un déficit de 10 milliards d'euros sur le solde technique. L'objectif d'un retour à l'équilibre financier de la Cnav à l'horizon 2020 pourrait être obtenu par différents dispositifs visant à accroître les ressources de la Cnav avec, par exemple, la prise en charge par le FSV des prestations de minimum contributif versées par la Cnav (grâce à de nouvelles recettes fiscales), la mobilisation du fonds de réserve pour les retraites (FRR) pour commencer à résorber les déficits cumulés, ou encore le transfert de points de cotisations chômage vers la retraite.

⁹ Masses des prestations de droits directs en 2018 (en € 2008) : 102 Md€.

Brèves / Statistiques

Assurés liquidant leur retraite à 65 ans au régime général

Avant l'application de la réforme 2010, l'âge légal d'obtention du taux plein était fixé à 65 ans quelle que soit la durée d'assurance (hors dispositifs dérogatoires)¹. Sur l'ensemble des départs en retraite en 2010, 16 % concernent des assurés de 65 ans, soit 113 000 personnes. Cette proportion reste stable d'une année sur l'autre, sachant que la majorité des assurés part en retraite à 60 ans ou avant. Les femmes représentent 65 % des départs à 65 ans.



Qui sont-ils ?

	Obtention du taux plein à 65 ans par...	
	... l'âge	... l'âge et la durée concomitamment
Hommes	77 %	23 %
Femmes	93 %	7 %
Ensemble	87 %	13 %

87 % de ces assurés ne disposent pas de la durée d'assurance nécessaire à l'obtention du taux plein (160 trimestres). Cette situation est plus marquée chez les femmes avec une proportion qui atteint 93 %. Elles valident en moyenne 102 trimestres tous régimes et sont majoritairement monopensionnées (60 %). Les hommes, en revanche, sont plus souvent polypensionnés (67 %) et réunissent en moyenne 127 trimestres d'assurance tous régimes.

Chez certaines femmes partant à 65 ans, le faible nombre de trimestres validés s'explique en partie par des interruptions d'activité liées le plus souvent à la présence d'enfant(s). Parmi les femmes prenant leur retraite à 65 ans en 2010, 40 % ont eu au moins trois enfants, cette proportion est de 35 % pour l'ensemble des femmes parties en retraite cette même année.

66 % des femmes qui partent à 65 ans sont inactives et exclues de tout dispositif d'acquisition de droit avant le passage à la retraite. À l'inverse, la majorité des hommes continue d'acquérir des droits (38 % au titre d'une activité professionnelle, 1 % en IJ maladie et 21 % au titre du chômage). Par rapport à l'ensemble des départs en retraite en 2010, les assurés partis à 65 ans ont moitié moins de chance d'être actifs avant le passage à la retraite.

	Situation des assurés avant le passage à la retraite*					
	Départ à 65 ans			Sur l'ensemble des départs en 2010		
	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble
Actifs	38 %	22 %	27 %	56 %	44 %	49 %
Chômage	21 %	11 %	15 %	18 %	16 %	17 %
Maladie/Invalidité	1 %	1 %	1 %	9 %	8 %	9 %
Inactifs	40 %	66 %	57 %	17 %	32 %	25 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

* Les situations sont mesurées au plus proche du passage à la retraite, c'est-à-dire en privilégiant l'information pour 2010 lorsqu'elle existe, sinon celle de 2009.

Les retraités partis à 65 ans perçoivent des pensions moitié moins élevées que l'ensemble des nouveaux retraités en 2010, en lien avec la faiblesse de leur durée d'assurance. Pour 72 % de ces assurés, la pension est assortie du minimum contributif majoré contre 43 % sur l'ensemble des départs en 2010.

Montant moyen mensuel*...	
... des départs à 65 ans	... sur l'ensemble des départs en 2010
363 €	624 €

* Montant intégrant le minimum contributif et la majoration enfant 10 % pour enfants.

La réforme des retraites de 2010 qui prend effet au 1^{er} juillet 2011 introduit le recul de l'âge de la retraite. L'âge légal passera progressivement de 60 à 62 ans et l'âge du taux plein de 65 à 67 ans. Toutefois, à titre de transition, l'obtention automatique du taux plein de 50 % à 65 ans sera maintenu pour les assurés nés entre juillet 1951 et décembre 1955 et ayant eu à charge trois enfants avec une interruption d'activité professionnelle.

¹ Départ au titre de l'inaptitude ou de l'invalidité (entre 60 et 65 ans) garantissant le taux plein de 50 % quelle que soit la durée d'assurance.

Brèves / Statistiques

LES RETRAITÉS DU RÉGIME GÉNÉRAL AU 31 MARS 2011 Il s'agit de l'ensemble des retraités de droit direct, de droit dérivé ou des deux	12 972 900
montant mensuel moyen	610 €
Titulaires d'un droit direct servi seul	10 301 679
montant mensuel moyen toutes carrières	615 €
montant mensuel moyen avec carrière complète au régime général *	991 €
Titulaires d'un droit direct et d'un droit dérivé	1 805 710
montant mensuel moyen toutes carrières	739 €
montant mensuel moyen avec carrière complète au régime général *	1 008 €
Titulaires d'un droit dérivé servi seul	865 511
montant mensuel moyen	282 €
Bénéficiaires du minimum contributif	4 797 378
Allocataires du minimum vieillesse (allocation supplémentaire, Aspa ou Asi)	425 272
Bénéficiaires du complément de retraite (servi seul)	237 877

Montants mensuels moyens comprenant tous les avantages servis par le régime général, avant prélèvements sociaux et hors régimes complémentaires.

* Pensions calculées à taux plein et sans prorata de durée d'assurance au régime général.

LES ATTRIBUTIONS AU COURS DU 1^{ER} TRIMESTRE 2011 Attributions effectuées quelle que soit la date d'effet	226 492
Droits directs	183 697
dont retraites anticipées	5 %
surcote	14 %
décote	9 %
minimum contributif	42 %
Droits dérivés	42 795
pensions de réversion avant 55 ans	4 %

DÉPENSES EN PRESTATIONS AU COURS DES 12 DERNIERS MOIS
Période du 1^{er} avril 2010 au 31 mars 2011 **94,30 Mds €**

DÉPENSES EN PRESTATIONS DES 12 DERNIERS MOIS

