

Le report de l'âge de la retraite...

Gérard Cornilleau et Henri Sterdyniak

Une des premières décisions du gouvernement issu des élections de 2012 aura été, conformément aux promesses de la campagne électorale présidentielle, d'élargir les possibilités de départ à la retraite à 60 ans. En 2010, le report progressif à 62 ans de l'âge d'ouverture du droit à la retraite s'était certes accompagné d'un maintien du dispositif « carrières longues », instauré en 2003, permettant à ceux qui avaient commencé à travailler avant 18 ans de partir en retraite anticipée, mais les conditions pour en bénéficier avaient été durcies¹. Pour les personnes nées en 1952, le dispositif prévoyait ainsi la possibilité d'un départ à 58 ans à condition d'avoir commencé à travailler avant 16 ans et d'avoir une durée de carrière minimale de 43 ans dont 42 effectivement cotisés. Les départs à 60 ans restaient possibles à condition d'avoir travaillé une année avant 18 ans et d'avoir une durée de carrière de 43 ans $\frac{1}{4}$, effectivement cotisée pendant 41 ans $\frac{1}{4}$ (ce qui impliquait en fait d'avoir commencé à travailler avant 16,75 ans).

La réforme de juillet 2012 a assoupli les conditions des départs anticipés pour carrières longues en permettant le départ à 60 ans à ceux qui avaient atteint une carrière cotisée égale, à cet âge, à la durée requise pour obtenir le taux plein du régime général. Le tableau 1 retrace pour les générations nées après 1952 (qui atteignent donc 60 ans à partir de 2012) les conditions d'âge et de durées de cotisation requises². Comme le montre le tableau 2, la mesure bénéficie aux personnes ayant commencé à travailler entre 17 et 20 ans, qui peuvent partir à la retraite 2 ans plus tôt. En revanche, les personnes ayant commencé à travailler après 20 ans (ou celles qui ont subi de longues interruptions de carrière) ne bénéficient pas de la réforme. La mesure corrige un défaut de la réforme de 2010 qui imposait de très longues durées de carrière à des travailleurs ayant commencé très jeunes, qui avaient donc du mal à se maintenir en emploi et dont l'espérance de vie est souvent réduite par des conditions de travail difficiles.

Les conditions de durée applicables aux carrières longues sont plus restrictives que celles qui sont appliquées au calcul des durées requises dans le cadre du régime général puisqu'elles exigent que les périodes validées aient effectivement donné lieu à cotisations de la part des bénéficiaires. Ceci exclut les périodes de chômage et les bonifications accordées au titre des enfants. En conséquence le nombre de personnes susceptibles de bénéficier du dispositif est réduit par rapport à ce qu'il aurait été si l'on avait simplement appliqué aux carrières longues le mode de calcul standard des durées de carrière. Toutefois, les périodes de maladie, maternité et accident du travail

1. Pour une analyse de la situation préexistante voir : Mireille Elbaum, « Quelles suites prochaines pour la réforme des retraites », *Note de l'OFCE n° 15*, 27 mars 2012.

2. Les possibilités de départ avant 60 ans sont maintenues pour les carrières très longues de ceux qui ont commencé à travailler avant 17 ans.

étaient réputées cotisées dans la limite de 4 trimestres. La réforme de 2010 y ajoute 2 trimestres au titre du chômage indemnisé et porte à 6 les périodes de maladie, maternité et accident du travail (avec un plafond de 4 pour maladie et AT).

Tableau 1. Âges et durées après la réforme de 2012

Génération	1952*	1953	1954	1955
Âge légal d'ouverture des droits	60 ans et 9 mois	61 ans et 2 mois	61 ans et 7 mois	62 ans
Durée de cotisations requise (trimestres)	164	165	165	166
Âge à l'entrée dans la vie active pour un départ à l'âge légal au taux plein Avant :	19,75 ans	19,9 ans	20,3 ans	20,5 ans
Âge à l'entrée dans la vie active pour un départ à 60 ans (carrière complète) Avant	19,0 ans	18,8 ans	18,8 ans	18,5 ans
Âge de départ à taux plein pour une entrée dans la vie active à 19 ans	60,0 ans	60,3 ans	60,3 ans	60,5 ans
Âge au plus tard du taux plein	65 ans et 9 mois	66 ans et 2 mois	66 ans et 7 mois	67 ans

En rouge, les possibilités nouvelles ouvertes par la réforme de juillet 2012.

* La réforme de 2012 s'appliquera aux personnes nées après le 1er novembre 1952.

Tableau 2. L'âge de départ à la retraite pour les personnes nées en 1955 (carrière pleine)

Âge de début d'activité	Avant les mesures de juillet 2012		Après les mesures de juillet 2012	
	Âge de départ	Trimestres cotisés	Âge de départ	Trimestres cotisés
16 ans	59,5	174	60	176
17	60,5	174	60	172
18	62	176	60	168
19	62	172	60,5	166
20	62	168	62	168
21	62,5	166	62,5	166
22	63,5	166	63,5	166

D'après le ministère des Affaires sociales et de la santé, le nombre de bénéficiaires potentiels tous régimes serait de 110 000 en 2013 et 100 000 par an en régime de croisière sur un flux de départ à la retraite de l'ordre de 700 000. Ceci correspondrait à un stock de retraités supplémentaires de l'ordre de 140 000 (soit 1 %).

Le coût du nouveau dispositif pour les régimes de base représenterait, en termes de prestations, 1,3 milliard d'euros en 2017 au Régime général, soit 2,8 milliards pour l'ensemble des régimes (dont 800 millions pour les régimes complémentaires AGIRC-ARRCO). En sens inverse, si la mesure permet d'économiser 70 000 chômeurs, elle peut fournir des économies de l'ordre de 800 millions d'euros à l'Unedic.

Le coût de la mesure serait financé par la hausse des cotisations à l'assurance retraite de 0,5 point (+0,2 à partir de novembre 2012, +0,3 au 1^{er} janvier 2004, 0,4 au 1^{er} janvier 2005 et 0,5 au 1^{er} janvier 2006 ; la hausse des cotisations est répartie à part égale entre cotisations salariés et employeurs)³. D'après les comptes de la Sécurité sociale (cf. le rapport de juillet 2012 de la commission), 1 point de cotisations plafonnées à l'assurance retraite devrait rapporter 4,45 milliards en 2012. En 2012 la hausse programmée de 0,5 point des cotisations devrait donc rapporter 2,2 milliards au régime général. La hausse des cotisations des fonctionnaires et des autres régimes spéciaux devrait être suffisante pour arriver aux 3 milliards de dépenses induites à terme par la réforme qui est donc financièrement équilibrée. La mesure est donc financièrement équilibrée ; seule se pose une question de transfert entre l'Unedic et les régimes complémentaires. La réforme de juillet 2012, qui avait été présentée comme un retour à la retraite à 60 ans, est donc limitée. A titre de comparaison, son coût à terme pour le régime général, 1,3 milliard d'euros, ne compense pas les économies résultant de la réforme de 2010 qui avait reporté à 62 ans l'âge légal et qui, selon la Caisse nationale d'assurance vieillesse, devrait générer des économies à terme de l'ordre de 8 milliards d'euros⁴ pour le seul régime de base de la Sécurité sociale. La correction apportée par la réforme 2012 est donc significative, mais partielle. La France est toujours engagée dans un processus d'allongement des durées d'activité et de report de l'âge effectif de sortie d'activité.

La réforme de 2010 avait été mise en place pour éviter le dérapage du déficit de l'assurance vieillesse dans un contexte de crise qui pèse lourdement sur les recettes de cotisations. De fait le déficit de l'assurance vieillesse devrait rester important en 2012 (tableau 3).

Tableau 3. Soldes du régime d'assurance vieillesse et du Fonds de solidarité vieillesse (en milliards d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012*
Retraites du régime général	-5,6	-7,2	-8,9	-6,0	-5,8
FSV	0,8	-3,2	-4,1	-3,4	-4,4
Retraites + FSV	-4,8	-10,4	-13,0	-9,5	-10,3
Agirc + Arrco	+1,4	+0,4	-0,3	-3,8	
Total Sécurité sociale et complémentaires	-3,4	-10,0	-13,6	-13,3	

* Prévisions de la Commission des comptes de la Sécurité sociale.

Source : Commission des comptes de la Sécurité sociale, Résultats 2011, prévision 2012, rapport juillet 2012.

Les régimes de Sécurité sociale⁵ et les régimes complémentaires (Agirc + Arrco) ont connu une forte hausse du déficit après 2008. Toutefois la dérive n'est pas imputable à un écart structurel : le déficit total représente environ 0,7 point de PIB ; or on peut estimer que la « perte » de recettes liée à l'écart conjoncturel est comprise entre 0,7 et

3. D'après les comptes de la Sécurité sociale (cf. le rapport de juillet 2012 de la commission), 1 point de cotisations plafonnées à l'assurance retraite devrait rapporter 4,45 milliards en 2012. É terme la hausse programmée de 0,5 point des cotisations devrait donc rapporter 2,2 milliards au régime général. La hausse des cotisations des fonctionnaires et des autres régimes spéciaux devrait être suffisante pour arriver aux 3 milliards de dépenses induites à terme par la réforme qui est donc financièrement équilibrée.

4. Cf. Paul Beurnier, Julie Couhin, Nathanaël Grave, « La réforme des retraites 2010 : quelles conséquences pour le régime général ? », *cadre@ge, Études, Recherches et Statistiques de la Cnav*, n° 15, mai 2011.

5. Hors État, le régime de retraite des fonctionnaires n'ayant pas d'existence comptable du fait de l'absence de cotisations employeur, son besoin de financement est inclus dans le déficit de l'État.

0,9 point de Pib. La question du financement des retraites n'est donc pas d'actualité : les mesures de décalage de l'âge de la retraite et de baisse du niveau relatif des pensions mises en œuvre depuis 1993 (réformes Balladur puis Fillon 2003 et 2010) ont en grande partie permis d'endiguer les effets de la dégradation du rapport actifs/cotisants.

À long terme les incertitudes sur le financement des retraites proviennent surtout de l'évolution conjoncturelle. Les évolutions récentes montrent que malgré la crise le taux d'emploi des seniors est en hausse significative (graphique 1). D'autre part il existe des marges de manœuvre importantes en matière de taux d'emplois féminins, notamment à temps plein. Il est donc difficile de projeter la situation présente, d'autant plus que la crise ajoute une incertitude très forte quant à l'évolution macroéconomique à moyen long-terme.

Depuis 4 ans, le taux d'activité des seniors s'est nettement amélioré en France (+7 points), malgré la crise (tableau 4). Ceci s'est traduit par une certaine hausse de leur taux de chômage (+1,4 point), mais aussi de leur taux d'emploi (+5,6 points). En sens inverse, le taux d'activité des jeunes a diminué de 0,8 point, leur taux de chômage a augmenté de 1,9 point et leur taux d'emploi a baissé de 2,6 points. Tout s'est passé comme si les seniors réussissaient à se maintenir dans les entreprises au détriment des embauches des jeunes.

Tableau 4. Activité, emploi et chômage par âge

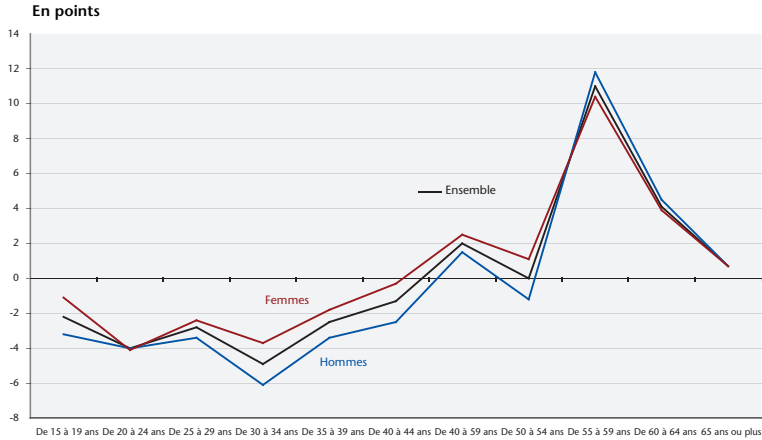
	15-25A		25-50A		55-65A	
	2008-T1	2012-T1	2008-T1	2012-T1	2008-T1	2012-T1
Taux d'emploi*	31,9	29,3	83,5	81,9	37,9	43,5
Taux de chômage dans la population totale*	6,6	8,5	5,7	7,9	1,7	3,1
Taux d'activité*	38,5	37,7	89,3	88,9	39,6	46,6

* i.e chômage rapporté à l'ensemble de la population.

S'agissant des retraites, les perspectives ne sont pas si préoccupantes pour la France. Du fait d'un dynamisme démographique satisfaisant, la France aura moins de problèmes que l'Allemagne pour le financement de ses retraites : les dernières projections réalisées par la Commission européenne conduisent à une hausse de 0,5 point de la part des dépenses de retraite dans le PIB, contre 2,6 points en Allemagne (voir encadré).

Dans ce contexte, l'assouplissement des conditions de départ en retraite de ceux qui ont eu des carrières longues n'apparaît pas aberrant dans la conjoncture actuelle : les réformes antérieures ont largement dégradé la situation des travailleurs non-qualifiés à carrière longue qui peuvent difficilement allonger leur carrière et qui risquent de voir leur pension se rapprocher du seuil de pauvreté. Un certain assouplissement était sans doute nécessaire. Peut-être reste-il même insuffisant ?

La question devrait être rediscutée dans le cadre du vaste débat prévu en 2013 autour de la question de la *grande* réforme structurelle et d'un éventuel passage à un système en points plus contributif. Dans ce cadre, les questions de la prise en compte de la pénibilité du travail, des différences d'espérance de vie et des différences de capacités à se maintenir en emploi après 60 ans devront être prises en compte dans la réforme si l'on veut éviter que le libre choix de l'âge de la retraite ne conduise à une nouvelle extension des inégalités.

Graphique. Variation des taux d'emplois par âge au cours de la crise

Source : Eurostat, Enquêtes emploi.

Encadré. France-Allemagne, le grand écart démographique

Du point de vue démographique, la France et l'Allemagne sont dans des situations radicalement différentes. Alors que la France a su conserver un taux de fécondité satisfaisant, pratiquement suffisant pour garantir la stabilité à long terme de la population, la dénatalité allemande va entraîner une baisse rapide et importante de la population et un vieillissement nettement plus prononcé (graphiques E1 et E2)

D'après les projections démographiques retenues par la Commission européenne⁶, l'Allemagne devrait perdre plus de 15 millions d'habitants d'ici 2060 et la France en gagner un peu moins de 9 millions. Vers 2045 les deux pays devraient avoir des populations identiques (un peu moins de 73 millions d'habitants) et en 2060 la France compterait environ 7 millions d'habitants de plus que l'Allemagne (73 millions contre 66).

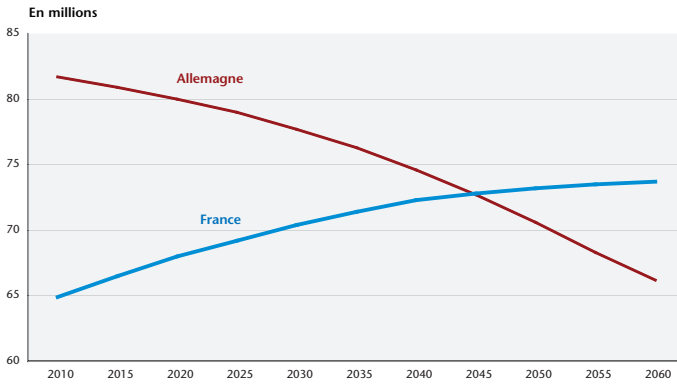
L'inversion des poids démographiques s'accompagnera d'une divergence de l'âge moyen avec un vieillissement de la population nettement plus prononcé outre Rhin. (graphique E2). En 2060, la part des plus de 65 ans atteindra presque le tiers de la population en Allemagne contre un peu moins de 27 % en France (graphique 2).

En conséquence, et compte tenu des réformes engagées dans les deux pays, la part des dépenses publiques de retraites dans le Pib augmenterait très peu en France et beaucoup plus fortement en Allemagne. D'après les travaux de la Commission européenne (*op. cit.*) elle passerait en France, entre 2010 et 2060, de 14,6 à 15,1 %, soit une hausse de +0,5 point, alors qu'elle augmenterait de 2,6 points en Allemagne passant de 10,8 à 13,4 % du PIB. Ceci bien que la réforme allemande prévoit un report à 67 ans de l'âge de la retraite et la réforme française un report nettement plus limité à 62 ans.

Les contextes démographiques très différents de la France et de l'Allemagne expliquent que les perspectives des dépenses sociales liées à l'âge soient plus préoccupantes en Allemagne qu'en France. Cette différence peut, elle-même, justifier des attitudes différentes à l'égard de l'endettement public : à niveau identique du ratio dette/Pib en 2012, la dette française est plus soutenable à long terme que la dette allemande du simple fait de la démographie.

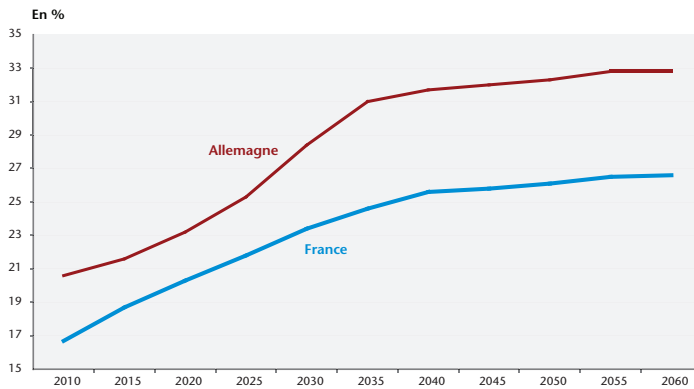
6. Cf. *The 2012 ageing report*, European Economy 2/1012.

Graphique E1. Populations totales en France et en Allemagne



Source : Commission européenne, The 2012 ageing report, *op. cit.*

Graphique E2. Part des 65 ans et plus dans la population totale



Source : Commission européenne, The 2012 ageing report, *op. cit.*