

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 15 février 2012 à 9 h 30

« Contribution aux travaux du COPILOR sur les indicateurs : taux de remplacement et équité entre générations »

Document N° 1

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

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Contribution aux travaux du COPILOR

Le comité de pilotage des régimes de retraite (COPILOR) veille au respect des objectifs du système de retraite par répartition français définis par la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites : le maintien d'un niveau de vie satisfaisant des retraités ; la lisibilité et la transparence ; l'équité intergénérationnelle ; la solidarité intragénérationnelle ; la pérennité financière ; la progression du taux d'emploi des personnes de plus de 55 ans ; la réduction des écarts de pension entre les hommes et les femmes.

Lors de sa réunion inaugurale du 31 mai 2011, il a engagé la discussion sur le tableau de bord qui lui serait utile pour remplir ses missions, sans pour autant adopter une batterie d'indicateurs, afin de laisser à un groupe technique le soin d'en affiner le contenu.

Ce groupe de travail, émanant du COPILOR, aura pour mission d'arrêter les indicateurs de pilotage et leurs cibles. Il aura une mission de concertation et de préparation des travaux du COPILOR : il n'aura en revanche pas de mission d'expertise scientifique, mais pourra, en tant que de besoin, demander aux instances d'expertise, en particulier au Conseil d'orientation des retraites, les études complémentaires utiles.

Le groupe du travail du COPILOR s'est ainsi réuni le 19 décembre dernier pour discuter des indicateurs possibles de suivi des objectifs de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, sur la base de documents élaborés par la direction de la sécurité sociale en concertation avec le secrétariat général du COR¹ (**documents n° 2 et n° 3**).

La discussion a conduit à renvoyer explicitement à des travaux d'approfondissement du COR sur deux points : la notion de taux de remplacement, qui a été mise en avant par plusieurs membres du COPILOR pour apprécier l'objectif de maintien d'un niveau de vie satisfaisant des retraités, et les différentes dimensions de l'équité intergénérationnelle, dans la mesure où les avis des membres du COPILOR sur le recours à l'indicateur synthétique de taux de rendement interne (TRI) sont très partagés.

Les travaux présentés dans ce dossier portent en conséquence sur ces deux points, ce qui n'exclut pas qu'à l'avenir le COR puisse conduire des travaux d'approfondissement relatifs aux autres objectifs définis par la loi.

L'objectif est ici de proposer à la discussion du Conseil une méthodologie illustrée par de premiers résultats, d'une part pour la construction de cas types pour apprécier les évolutions du taux de remplacement (documents n° 6), d'autre part pour apprécier l'équité entre les générations en matière de retraite selon ses différentes dimensions (document n° 10).

¹ Selon l'article D. 114-4-0-16 du code de la sécurité sociale, « le secrétariat du comité est assuré par la direction de la sécurité sociale qui prépare les réunions du comité en lien avec le secrétaire général du Conseil d'orientation des retraites ».

1. Taux de remplacement et cas types

La définition et la signification du taux de remplacement posent peu de problèmes particuliers lorsque l'assuré passe directement de l'emploi continu à temps complet à la retraite. Le taux de remplacement se définit alors comme le rapport entre la pension à la liquidation et le dernier salaire. Il s'interprète comme la variation de revenu lors du passage à la retraite.

Cependant, comme les travaux de la DREES l'ont montré (document n° 5 de la séance du COR du 23 novembre 2011 – « Description des salaires et des parcours de 50 ans à la fin de carrière », Viginie Andrieux et Cécile Chantel) peu de personnes parmi les générations parties récemment à la retraite ont travaillé chaque année à temps complet de 50 ans jusqu'à la retraite. Pour les autres, la diversité des parcours de fin de carrière s'expliquent par des passages par le travail à temps partiel, la formation (reclassement...), les préretraites, le chômage, l'invalidité, la longue maladie ou l'inactivité pure.

Afin de prendre en compte ces différentes situations, il faut s'interroger sur la définition du « salaire de fin de carrière » qu'il conviendrait de retenir pour calculer les taux de remplacement ; ce n'est pas nécessairement le dernier salaire. C'est l'objet du **document n° 4**, qui prolonge, pour la génération 1942, les travaux de la DREES présentés au COR en novembre dernier.

La DREES compare plusieurs définitions possibles du « salaire de fin de carrière » et en privilégie deux, au motif qu'elles apparaissent plus robustes pour le calcul des taux de remplacement :

- le salaire moyen des avant-dernières années renseignées avant la liquidation, dans la limite de cinq années ;
- le salaire moyen des avant-dernières années renseignées avant la liquidation et qui correspondent à un emploi à temps plein, dans la limite de cinq années.

Calculer un salaire moyen sur les dernières années renseignées (hors salaire de la dernière année, qui comporte beaucoup de valeurs extrêmes) permet en effet de lisser davantage la distribution des taux de remplacement. En outre, les salaires relatifs à des emplois à temps partiel sont naturellement faibles et tirent mécaniquement les taux de remplacement vers le haut ; afin d'annuler l'effet « temps partiel », le second indicateur de « salaire de fin de carrière » est calculé comme le premier mais en ne gardant que les salaires correspondant à des emplois à temps plein.

La diversité des parcours pose aussi la question de l'indice à utiliser pour actualiser les salaires pris en compte dans le « salaire de fin de carrière » : indice des prix ou indice du salaire moyen ? En effet, il s'écoule souvent plusieurs années entre le moment retenu pour mesurer le « salaire de fin de carrière » et le départ à la retraite. Si l'on interprète le taux de remplacement comme la variation de pouvoir d'achat entre la fin de carrière et la retraite, il conviendrait d'utiliser l'indice des prix. Mais cette interprétation pose question dans les cas où la personne ne passe pas directement de l'emploi continu à temps complet à la retraite. Si l'on interprète le taux de remplacement comme le taux de couverture du niveau de salaire assuré par le système de retraite, il peut sembler plus pertinent d'utiliser l'indice du salaire moyen, d'autant plus que la progression des salaires après 50 ans est, en médiane, proche de celle du salaire moyen ; c'est l'hypothèse retenue par la DREES.

Les salaires sont bien plus dispersés que les pensions de retraite et les valeurs extrêmes des salaires peuvent modifier significativement les moyennes des taux de remplacement. C'est la raison pour laquelle les taux de remplacement médians sont des indicateurs plus robustes en cas de valeurs extrêmes que les taux de remplacement moyen.

Taux de remplacement selon l'indicateur de « salaire de fin de carrière » (en %)

	Indicateur de salaire	Médiane	1 ^{er} quartile	4 ^e quartile	1 ^{er} décile	10 ^e décile
Hommes	Moyenne des 5 avant-dernières années	78,0	65,8	90,9	51,1	112,2
	Moyenne des 5 avant-dernières années (temps plein)	75,7	64,3	86,4	49,9	98,8
Femmes	Moyenne des 5 avant-dernières années	78,2	65,0	93,2	48,7	134,0
	Moyenne des 5 avant-dernières années (temps plein)	72,8	61,1	83,0	44,5	95,2

Champ : retraités de droit direct, nés en 1942, dont le régime d'affiliation principal est le régime général, la Fonction publique civile ou les régimes spéciaux

Source : EIR 2008, panels Insee.

Le **document n° 5** propose une synthèse de la méthodologie des exercices communautaires de prospective des taux de remplacement des retraites.

Afin de compléter les trois indicateurs portant sur la situation courante des plus de 65 ans (niveau de vie relatif des plus de 65 ans par rapport aux 0-64 ans, taux de remplacement agrégé rapportant le niveau moyen brut des pensions des 65-74 ans aux salaires bruts des 50-59 ans, et taux de pauvreté des plus de 65 ans), deux indicateurs prospectifs ont été adoptés : d'une part, un indicateur d'évolution du taux de remplacement sur base de cas types (taux de remplacement théorique) et, d'autre part, un indicateur d'évolution de la pension moyenne. Ces deux indicateurs permettent d'éclairer les évolutions au cours des prochaines décennies du niveau relatif des pensions par rapport aux salaires, mais posent toutefois un certain nombre de difficultés de comparaison.

L'indicateur prospectif principal adopté par le Comité de protection sociale (CPS) consiste en l'évolution du taux de remplacement théorique pour un cas type individuel. Il retrace l'évolution du taux de remplacement (brut ou net de prélèvements) sur quatre décennies pour l'ensemble des États membres, pour une même configuration typique donnée (un cas type théorique, d'où le nom de l'indicateur), celle d'un homme partant à la retraite à 65 ans, après une carrière ininterrompue de 40 années d'emploi au salaire moyen dans le secteur privé.

L'indicateur repose sur un taux de remplacement individuel, c'est-à-dire le rapport entre la première pension perçue après le départ en retraite et le dernier salaire, calculé sur la base des paramètres législatifs en vigueur. Les hypothèses prospectives (salaire moyen...) sont celles retenues dans le cadre des projections établies par le Comité de la politique économique (CPE) et son sous-groupe sur le vieillissement².

Différentes variantes sont présentées en complément du cas type de base. Elles portent sur les hypothèses de croissance (+/- 1 point de progression salariale), les profils de carrière (salaire équivalent à 66 % du salaire moyen pendant toute la carrière, progression linéaire du salaire depuis 100 % du salaire moyen à 200 % du salaire moyen), les âges de liquidation (63 ans et 67 ans) et la présence d'interruptions de carrière (trois variantes : la première porte sur l'impact pour les femmes d'une interruption d'activité plus ou moins longue pour cause de garde d'enfants, la seconde sur l'impact pour les salariés d'une interruption plus ou moins

² Voir le document n° 7 de la séance du COR du 25 janvier 2012.

longue pour cause de chômage et la troisième sur l'effet d'une interruption de carrière non contributive de dix ans³.

Une seconde dimension prospective a été incluse dans la liste des indicateurs communs en complément de l'indicateur de l'évolution des taux de remplacement théoriques qui se rapporte aux évolutions de la pension moyenne, sur la base des projections des dépenses de retraites du CPE et de son sous-groupe sur le vieillissement. Il s'agit d'une estimation du ratio de la pension moyenne brute rapportée au salaire moyen brut. Cet indicateur ne correspond toutefois pas à un indicateur de taux de remplacement dans la mesure où on compare les revenus de différentes personnes, les unes à la retraite et les autres en emploi, et non les revenus des mêmes personnes lors de leur passage à la retraite.

La réflexion menée dans le **document n° 6** se situe dans le prolongement de la séance du Conseil d'octobre 2010, consacrée à l'élaboration de cas types pour le pilotage du système de retraite. Il s'agit d'un travail en cours, dont la présentation vise à permettre de premiers échanges sur les orientations à privilégier, et non à présenter des résultats définitifs. Les premiers cas types mis en avant devront être discutés, affinés, complétés au fil des débats et des approfondissements techniques.

L'approche développée est une approche intermédiaire entre l'approche théorique, dans laquelle les cas types sont définis de façon *ad hoc*, et l'approche statistique cherchant à définir des cas types représentatifs en partant des situations observées : elle consiste à s'appuyer sur l'analyse statistique des situations individuelles pour dégager des cas types stylisés et représentatifs, qui soient à la fois plus simples que les situations individuelles sans être définis de façon complètement *ad hoc*.

Pour pouvoir être utilisés à des fins de pilotage du système de retraite, ces cas types devraient être représentatifs des situations que l'on souhaite suivre plus particulièrement, tout en n'étant pas trop nombreux. Il est possible au sein de cet ensemble de cas types de distinguer des « cas types principaux », qui illustrent les évolutions globales, et des « cas types complémentaires », qui éclairent une question plus spécifique (par exemple, les différences entre hommes et femmes, ou entre régimes).

Pour les salariés du secteur privé, on s'appuie notamment sur des travaux réalisés par la DREES, complétés par ceux de Karine Briard (document n° 5 et n° 6 de la séance d'octobre 2010). En examinant et en comparant les catégories de salariés identifiés dans ces travaux, on propose de retenir quatre cas types « stylisés » de carrière au régime général :

- cas type 1 : carrière continue de cadre (homme, début de carrière à 21 ans, quatre ans de salaires dans le premier tiers de la distribution (1^{er} tercile) puis, à partir de 25 ans, carrière complète de cadre au salaire moyen du dernier décile) ; un cas type complémentaire pourrait inclure du chômage de fin de carrière ;
- cas type 2 : carrière continue de non-cadre (carrière continue de 18 ans à la liquidation au salaire moyen) ; cas types complémentaires : un cas homme et un cas femme (avec les salaires moyens correspondants, et avec deux enfants ouvrant droit à MDA pour la femme) ;

³ Dans ces trois cas, il est fait l'hypothèse théorique que l'interruption de carrière n'a aucun impact sur la progression salariale de la personne.

- cas type 3 : carrière d'un homme marquée par du chômage (début de carrière à 18 ans au salaire moyen, chômage de 44 à 47 ans, salaires dans le premier tercile jusqu'à 54 ans, puis cinq ans de « chômage et préretraite » en fin de carrière) ;
- cas type 4 : carrière de femme avec enfants et des interruptions à ce titre (femme, non cadre, deux enfants, début de carrière à 18 ans avec un salaire dans le premier tiers de la distribution de salaires, interruption de 27 à 33 ans (donnant droit à l'AVPF), puis carrière complète avec un salaire dans le premier tiers de la distribution des salaires) ;

Une fois le jeu de cas types initiaux ainsi définis pour la génération 1950, la question se pose de savoir comment les faire évoluer au fil des générations afin de pouvoir éclairer les évolutions futures. Des principes d'évolution de l'âge de début de carrière, des interruptions de carrière, des salaires et de l'âge de liquidation sont proposés dans le document n° 6.

De premiers indicateurs de taux de remplacement associés à ces cas types, pour la génération 1950, sont également présentés, selon différentes définitions de taux de remplacement discutées dans le document n° 4.

Pour les salariés du secteur public et les polypensionnés, en l'absence de travaux équivalents, la définition des cas types reste plus sommaire à ce stade.

Pour la fonction publique, cinq cas types avaient été étudiés lors de la séance du Conseil de novembre 2005, pour illustrer les effets de la réforme de 2003 et de différentes hypothèses d'indexation :

- cas type 1 : adjoint administratif territorial, dont le taux de prime a été estimé à 15 % ;
- cas type 2 : attaché territorial, dont le taux de prime a été estimé à 20 % (cas type repris dans le 3^e rapport du COR) ;
- cas type 3 : secrétaire administratif de la fonction publique d'Etat, dont le taux de prime a été estimé à 24,2 % ;
- cas type 4 : professeur des écoles, taux de prime de 5,2 % ;
- cas type 5 : professeur certifié, grille indiciaire identique au professeur des écoles mais taux de prime de 13,8 %).

Ces profils de carrière avaient alors été « choisis parmi les plus représentés dans la population cotisante, avec des niveaux d'indice et de primes relativement différents pour respecter l'hétérogénéité des catégories de fonctionnaires ». Ils fournissent un point de départ pour la discussion. Une autre approche pourrait consister à lancer un travail analogue à celui qui a été fait par la DREES.

Pour les autres situations, notamment les polypensionnés, un ou plusieurs cas types de polypensionnés de régimes non alignés ou alignés pourraient être définis à partir des données de l'échantillon interrégimes de cotisants (EIC). Des cas types complémentaires correspondant à d'autres situations ou professions pourraient également être ajoutés selon le même principe.

2. Équité entre les générations

Par construction, l'examen de l'équité entre les générations est ici partiel puisque celle-ci n'est appréciée qu'au regard du système de retraite, alors que l'équité entre les générations doit s'apprécier plus largement en considérant l'ensemble des inégalités entre générations, comme l'illustre le **document n° 7**, qui compare la situation économique des générations successives depuis le baby-boom selon certaines dimensions importantes du bien-être : l'accès à la formation puis à l'emploi, le niveau de vie et la pauvreté, l'accession à la propriété et la détention de patrimoine.

La question de l'équité entre les générations au regard de la retraite a déjà été abordée par le Conseil, en particulier dans le cadre de son septième rapport⁴ et plus récemment lors du dernier colloque du COR qui s'est tenu le 6 décembre 2011 sur le thème « les jeunes et la retraite ».

La sixième lettre du COR⁵ fait la synthèse des contributions présentées lors de ce colloque et constitue le **document n° 8**. La présentation de l'état des lieux de la situation des jeunes, en France et à l'étranger, a été suivie d'une table ronde, avec la participation de représentants d'organisations de la jeunesse, sur la notion d'équité intergénérationnelle et la capacité du système de retraite à assurer une telle équité.

En introduction de la table ronde, Didier Blanchet a rappelé la complexité de cette notion et souligné la nécessité de prendre en compte plusieurs dimensions. Il en a conclu qu'il fallait relativiser l'idée selon laquelle il serait possible d'atteindre l'équité absolue entre les générations et que la question de l'équité entre les générations en matière de retraite renvoyait finalement aux arbitrages qui doivent encore être effectués entre le taux de prélèvement, le taux de remplacement, l'âge de la retraite et la rapidité de leur ajustement.

L'équité entre les générations en matière de retraite est en effet étroitement liée à l'objectif de pérennité financière du système de retraite, puisque, d'une part, cette dernière est une condition du maintien de l'équité entre les générations, et que, d'autre part, les mesures d'ajustement des paramètres du système de retraite visant à assurer cette pérennité ont des conséquences sur la situation des différentes générations.

Le **document n° 9** examine, dans cette optique, les objectifs que se sont fixés, de manière plus ou moins explicite, les pays régulièrement étudiés par le COR (Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, États-Unis, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède) en termes de durée de retraite, durée d'activité, taux de cotisation et taux de remplacement.

Ce document examine ensuite plus précisément les cas du Canada, de l'Allemagne et de la Suède qui se fixent explicitement une contrainte d'équilibre financier prévisionnel. La question est de savoir comment ces pays arrivent à concilier la recherche de cet équilibre avec la question du traitement équitable des différentes générations – c'est-à-dire éviter, en

⁴ « Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? *Options et modalités techniques* », janvier 2010. Voir le chapitre 2 de la partie II.

⁵ Lancée en avril 2008, *La Lettre du Conseil d'orientation des retraites* a pour objectif de mieux faire connaître les travaux du Conseil, conformément à la mission d'information qui lui est conférée par la loi. D'une dizaine de pages, elle complète les informations déjà apportées par les dossiers des séances plénières, les rapports et les actes des colloques du Conseil.

présence de chocs et de déficits, que seules certaines générations aient à assumer, par des baisses de pension, des hausses de prélèvements ou un relèvement de l'âge de la retraite, les ajustements nécessaires pour assurer la pérennité financière du système.

Les règles de pilotage que se sont fixées ces pays pour respecter l'équilibre financier de leur système de retraite, et partant les choix de répartir les ajustements sur les différentes générations, ne sont toutefois pas intangibles puisqu'à l'exception du Canada – où la situation financière du système de retraite ne l'a pas requis –, les dispositifs de pilotage en Allemagne et en Suède ont été appliqués mais avec des aménagements pour en limiter les effets, notamment sur les retraités.

Ces dispositifs permettent en tous les cas d'éclairer le débat, en obligeant les pouvoirs publics à faire des choix en cas de non-respect des règles prédéfinies et d'identifier, notamment au Canada et en Suède, sur quels leviers et donc sur quelles générations l'effort d'ajustement va porter. Cependant, il est difficile au total de mesurer l'impact de ces efforts d'ajustement sur chacune des générations ; on peut au moins observer que, dans ces trois pays, le retour à l'équilibre implique à la fois les générations actives et les générations à la retraite.

Ces choix, qui sont propres à chacun de ces pays, tiennent compte d'autres objectifs que la seule équité intergénérationnelle. Ils ne sauraient donc être regardés comme constitutifs, par nature, de la norme d'équité entre les générations.

A la demande du groupe de travail du comité de pilotage des régimes de retraite (COPILOR) qui s'est réuni le 19 décembre dernier (document n° 3), le **document n° 10** soumet à discussion une méthodologie permettant d'apprécier dans quelle mesure le système de retraite assure l'équité entre les générations.

Le principe consiste à calculer pour chaque génération une batterie d'indicateurs montrant comment les différentes générations sont relativement avantagées ou désavantagées par le système de retraite. Il est en effet difficile de résumer l'équité entre générations à l'aide d'un seul indicateur - aucun pris isolément ne semble d'ailleurs faire consensus -, sachant qu'une même génération peut être avantagée sur certains points et désavantagée sur d'autres. On peut dès lors suivre l'objectif d'équité entre générations à travers une batterie d'indicateurs directement observables au fil des générations (montant de pension, durée d'assurance...), alors que le choix d'indicateurs agrégés tels que le taux de rendement interne (TRI), plus complexes à manipuler, est rejeté par une partie des membres du COPILOR.

Des indicateurs sont ainsi proposés et quelques données disponibles par génération liées à ces indicateurs ont été rassemblées dans le cas français à titre illustratif, en rétrospectif ou en projection (sans prendre en compte la réforme des retraites de 2010).

Les indicateurs proposés, qui ont d'ailleurs été examinés dans l'étude sur les pays étrangers (document n° 9), sont au nombre de quatre, mais peuvent ensuite renvoyer à différentes mesures qui sont discutées :

- un indicateur permettant d'apprécier la durée de retraite compte tenu de l'âge de départ à la retraite et de l'espérance de vie ;
- un indicateur permettant d'apprécier la durée d'activité ;
- un indicateur permettant d'apprécier le taux de prélèvement servant à financer les retraites comme le taux de cotisation ;

- un indicateur permettant d'apprécier le niveau des pensions comme le taux de remplacement.

Ces quatre indicateurs renvoient aux différents leviers d'action qui permettent d'assurer l'équilibre du système de retraite : l'âge effectif de départ à la retraite, dont dépendent en partie la durée de retraite et la durée d'activité, le montant des ressources et le niveau des pensions.

L'objectif d'équité entre les générations doit ainsi permettre de juger sur quel(s) levier(s) et dans quelle mesure il conviendrait d'agir pour assurer l'équilibre du système de retraite, entre hausse de l'âge moyen de départ à la retraite, hausse des prélèvements finançant les retraites et moindre progression des pensions. Les quatre indicateurs méritent d'être regardés conjointement pour apprécier si les mesures d'ajustement vont dans le sens de l'équité entre les générations.

Rappelons enfin que cette démarche ne prétend pas apprécier de façon globale l'équité entre générations et ne fournit qu'un éclairage partiel à travers l'analyse du système de retraite.