

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 »

<b>Document N°2</b>
---------------------

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

## **Discussion sur les indicateurs possibles**

*Direction de la sécurité sociale*



Réunion du groupe de travail du Comité de pilotage des régimes de retraite  
19 décembre 2011

Discussion sur les indicateurs possibles de suivi des objectifs de la loi portant  
réforme des retraites de 2010

## Discussion sur les indicateurs possibles de suivi des objectifs de la loi portant réforme des retraites de 2010

Le comité de pilotage des régimes de retraite (COPILOR) veille au respect des objectifs du système de retraite par répartition définis par la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites (article 1<sup>er</sup>), à savoir :

- 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.

Le suivi de ces objectifs implique de disposer d'indicateurs assignés à chaque objectif. Lors de la première réunion du 31 mai 2011, une première série d'indicateurs a été présentée à l'ensemble des membres du COPILOR. L'objet de cette note est d'enrichir et de proposer différentes alternatives aux indicateurs déjà présentés en tenant compte des remarques et observations formulées le 31 mai 2011.

Le respect des objectifs du système de retraite par répartition peut s'apprécier au regard de l'observation du passé, ou encore en prospective. Dans le premier cas, on s'appuiera sur des indicateurs rétrospectifs qui permettent de vérifier la trajectoire suivie sur le passé à l'aide d'une statistique définitive et fiable, pour vérifier *ex-post* le respect de l'objectif. Dans le second cas, on s'appuiera sur des indicateurs prospectifs, pour suivre la trajectoire future des objectifs. Dans une optique de pilotage, cela peut permettre d'identifier de manière anticipée qu'une action sera nécessaire pour assurer le respect de l'objectif. Il faut souligner toutefois que l'exercice de projection soulève toujours des questions sur le choix des hypothèses retenues (hypothèses macroéconomiques, démographiques, choix de l'horizon de projection...) qui sont déterminantes. Notamment, plus l'horizon de projection est éloigné, plus les données projetées comportent une marge d'incertitude.

Par ailleurs, deux catégories d'indicateurs peuvent être distinguées : des indicateurs de « résultats » et des indicateurs de « moyens ». La première catégorie permet de suivre le respect de l'objectif. La seconde catégorie d'indicateurs est centrée sur les outils dont dispose le système de retraite pour corriger la trajectoire. Ces deux catégories d'indicateurs sont toutefois intrinsèquement liées, les résultats observés étant, au moins en partie, la résultante de l'effort public déployé.

Enfin, des indicateurs identiques peuvent être mobilisés pour le suivi de plusieurs objectifs, dans des dimensions différentes. C'est notamment le cas des indicateurs de niveau de vie, de montants de pension et de taux de remplacement qui peuvent rendre compte à la fois de l'évolution des niveaux de vie, de l'équité intergénérationnelle ou de la solidarité intragénérationnelle. Par ailleurs, en ce qui concerne les objectifs d'équité intergénérationnelle et de solidarité intragénérationnelle, les mêmes indicateurs peuvent être suivis au fil des générations et entre différentes populations d'une même génération (décomposition par sexe, âge...) : montants de pension, durées validées et cotisées, durées de retraite, taux de cotisation et indicateurs actuariels agrégés (taux de rendement interne, délai ou taux de récupération).

## Objectif 1 : maintien d'un niveau de vie satisfaisant des retraités

### *Niveau de vie des retraités rapporté à celui des actifs*

#### *En rétrospectif*

L'indicateur présenté lors de la réunion du 31 mai 2011 montre une quasi-parité entre actifs et retraités : le niveau de vie moyen des retraités représente 96% du niveau de vie des actifs en 2009<sup>1</sup>.

Cet indicateur monétaire standard est produit annuellement par l'INSEE à partir de l'enquête revenus fiscaux et sociaux (ERFS) qui comporte l'information socio-économique recueillie par l'enquête emploi, celle sur les revenus issue des liasses fiscales, les montants des prestations sociales perçues par les ménages et les revenus du patrimoine financier (y compris ceux non soumis à l'imposition). Il prend en compte la taille des ménages (plus réduite en moyenne pour les ménages de retraités que pour les ménages d'actifs) dans la mesure du niveau de vie.

L'indicateur monétaire de niveau de vie ne reflète toutefois pas exactement la réalité des niveaux de vie relatifs des retraités dans la mesure où il n'inclut pas la valorisation de la propriété du logement (loyers fictifs), beaucoup plus fréquente parmi les retraités que parmi les ménages actifs (près de trois ménages de retraités sur quatre sont propriétaires de leur résidence principale pour un peu plus d'un ménage sur deux en moyenne<sup>2</sup>). Cet indicateur ne tient pas non plus compte des charges d'intérêt d'emprunt qui pèsent sur les ménages accédant à la propriété.

Enrichi avec la valorisation du logement et des charges d'intérêt d'emprunt, le rapport entre actifs et retraités penche en faveur de ces derniers : leur niveau de vie moyen est légèrement supérieur à celui des actifs (ratio de 103,9% en 2006<sup>3</sup>). Toutefois, l'indicateur monétaire standard pourrait être plus adapté à un pilotage du système de retraite par répartition qui se donnerait pour objet de corriger la trajectoire des niveaux de vie. En effet, cet indicateur, présenté initialement au COPILOR le 31 mai 2011, est moins perturbé par des facteurs « exogènes » au système de retraite, tels que l'évolution de l'indice des loyers ou des taux d'intérêt d'emprunt. Il faut toutefois souligner qu'il reste affecté par l'évolution des revenus du patrimoine financier. En outre, tous les indicateurs qui prennent en compte des ressources autres que les pensions de retraite dépendent de fait de facteurs exogènes au système de retraite.

La ventilation de cet indicateur par déciles de revenus est également envisageable, en réponse à l'une des observations faites lors de la séance du 31 mai. Selon l'INSEE, le niveau de vie monétaire des 10% des ménages de retraités les plus pauvres représente 100,7% de celui des 10% des actifs les plus pauvres<sup>4</sup>.

Il est également possible de retenir un ratio de niveau de vie des retraités rapporté à celui des seuls actifs en emploi plutôt qu'à l'ensemble des actifs (y compris chômeurs). Un tel ratio aboutit mécaniquement à des valeurs plus faibles : il s'établit à 92,4% en 2009<sup>5</sup> contre 96% si la comparaison est faite avec l'ensemble des actifs (ratio de niveau de vie monétaire moyen). De plus, un indicateur

---

<sup>1</sup> Source : Niveaux de vie moyen des retraités rapporté à celui des actifs, programme de qualité et d'efficacité retraite, LFSS 2012 - données INSEE.

<sup>2</sup> « Le patrimoine des retraités et des actifs », Insee, *Note n°1401/DG75-F301, juin 2006*.

<sup>3</sup> Source : Actifs et retraités : indicateurs d'inégalité avec les variantes de niveau de vie incluant des loyers imputés, Insee, note n°96/DG75-F350/ du 14/01/2010.

<sup>4</sup> Source : « Actifs et retraités : indicateurs d'inégalité avec les variantes de niveau de vie incluant des loyers imputés », Insee, note n°96/DG75-F350/ du 14/01/2010.

<sup>5</sup> Source : « Les inégalités de niveau de vie sont plus fortes parmi les chômeurs », Insee, *France portrait social, édition 2011*.

incluant les chômeurs dans la population de référence permet de tenir compte des évolutions du marché du travail, la montée du chômage ayant conduit à fragiliser la norme du contrat à durée indéterminée (CDI) à temps plein, au profit du développement de carrières « heurtées », marquées par des épisodes d'emploi précaire (CDI, intérim...) et de chômage.

Enfin, il peut être intéressant d'évaluer le niveau de vie non pas uniquement pour une année donnée mais pour une génération ou un groupe de générations. Le niveau de vie annuel moyen entre 65 et 67 ans est ainsi passé de 16 000 euros pour les générations 1929 à 1931 à 19 000 euros pour les générations 1938 à 1940<sup>6</sup>.

### *En projection*

Le suivi du niveau de vie moyen des retraités rapporté à celui des actifs peut être constaté sur le passé mais peut également être projeté. Ainsi, selon de premières simulations réalisées par l'INSEE à partir du modèle Destinie 2, le niveau de vie des retraités relativement à celui des actifs passerait d'environ 85% en 2010 à 80% en 2020 (hors prestations sociales, revenus du patrimoine et loyers fictifs<sup>7</sup>).

### **Montants de pension**

Les montants moyens de pension, qui peuvent être observés année après année, ou bien au fil des générations, ne reflètent pas à proprement parler l'évolution des niveaux de vie des retraités : ce sont en effet des montants individuels, et non par ménage : or, un conjoint peut apporter des ressources complémentaires qui améliorent le niveau de vie ou, au contraire, sa présence dans le ménage peut réduire le niveau de vie s'il n'a pas de revenus propres. De plus, les niveaux de pensions ne donnent pas une vision complète des ressources des individus.

L'évolution des montants moyens de pension ne donne pas non plus une image complètement fidèle de la manière dont le système de retraite contribue à la formation des revenus des retraités. S'ils reflètent pour partie l'évolution des règles de calcul de la pension, ils intègrent également des facteurs exogènes : toutes choses égales par ailleurs, l'augmentation de la productivité du travail améliore les droits des retraités au fil des générations (effet « noria ») ; de plus, l'allongement des carrières féminines tire vers le haut la pension moyenne.

Les indicateurs disponibles montrent que les pensions de retraite s'accroissent au fil des générations, notamment entre celles nées au début des années 1920 et celles nées au début des années 1940<sup>8</sup>. Par ailleurs, l'indice de Gini, qui permet d'observer la déformation des dispersions de pension, est stable pour les générations 1935 à 1942. Cela signifie que les inégalités de distribution des pensions n'ont pas augmenté entre ces générations.

### **Taux de remplacement**

#### *En rétrospectif*

Les taux de remplacement à la liquidation ne permettent pas d'apprécier de manière absolue le niveau de vie, mais donnent une indication sur son évolution au moment du passage à la retraite. Ils peuvent être calculés par génération sur la base de données observées ou bien à partir de cas-types théoriques. La DREES a estimé le taux de remplacement des salariés du privé nés en 1930 et 1934. Ce dernier est

---

<sup>6</sup> Source : Lelièvre M., Sautory O. et Pujol J., « Les revenus et le patrimoine des ménages », INSEE Références, 2010 ».

<sup>7</sup> Source : « Le modèle de microsimulation Destinie 2 : principales caractéristiques et premiers résultats », Blanchet et al., *Economie et Statistique* n°441-442, 2011. Contrairement aux indicateurs calculés à partir de l'ERFS, le modèle Destinie 2 en l'état ne prend pas en compte les revenus du patrimoine financier, ni les loyers fictifs. Il ne simule pas non plus les prestations sociales perçues par les ménages (seules les allocations chômage et de préretraite sont imputées sommairement).

<sup>8</sup> Source : Aubert P., « Les écarts de niveaux de pension de retraite entre générations », *Document de travail - série études et recherches*, DREES, n°107, septembre 2011.

de 83 % en moyenne et stable entre les deux générations<sup>9</sup>. Toutefois, les taux de remplacement doivent être interprétés avec prudence dans la mesure où un taux de remplacement élevé reflète, certes, une forte redistribution, mais ne renseigne aucunement sur le niveau de pension. En France, les règles de calcul de la retraite dans le secteur privé, mais aussi dans le secteur public (*minima* de pension, plafonnement des pensions au régime général et dans les régimes alignés...), se traduisent en effet par des taux de remplacement d'autant plus élevés que la pension est faible. Ainsi, les retraités de la génération 1934 ayant les rémunérations les plus modestes (moins de 1 000 € par mois) ont un taux de remplacement de 96 %, alors que les retraités les plus aisés (plus de 3 000 € par mois) ont un taux de remplacement de 64 %.

### *En projection*

Des indicateurs de taux de remplacement peuvent également être suivis en projection, qu'il s'agisse d'indicateurs construits à partir de données réelles ou à partir de cas-types théoriques. Dans le cadre de ses projections de long terme de 2006, le COR a retenu des cas-types théoriques pour approcher l'évolution des taux de remplacement nets au fil des générations. Ces travaux pourront être actualisés afin de prendre en compte notamment l'effet de la réforme de 2010 ainsi que le dernier accord signé par les partenaires sociaux gestionnaires de l'Agirc et de l'Arrco.

Enfin, il faut souligner que le suivi de taux de remplacement sur cas-types pose un certain nombre de questions méthodologiques<sup>10</sup>: d'une part concernant le choix des profils types, et, d'autre part, concernant la construction même du ratio de taux de remplacement, le choix du numérateur et du dénominateur dépendant de ce que l'on souhaite mesurer (variation instantanée de revenu lors du passage à la retraite, montant des pensions de retraite par rapport aux revenus d'activité sur l'ensemble de la vie professionnelle...).

---

<sup>9</sup> Source : Coeffic N., "Le taux de remplacement du salaire par la retraite pour les salariés de la génération 1934 ayant effectué une carrière complète", Etudes et résultats, n°312, DREES, juin 2004.

<sup>10</sup> Cf. réunion du COR du 20 octobre 2010 : « Elaboration de cas types pour le pilotage du système de retraite ».

## Objectif 2 : lisibilité et transparence

### *Indicateurs quantitatifs sur le dispositif d'information via le GIP Info retraite*

La loi du 9 novembre 2010 renforce le droit à l'information institué par la loi du 21 août 2003, avec deux nouvelles mesures concrètes effectives à compter de 2012 : l'information aux primo-cotisants ciblée sur les jeunes entrant dans la vie active, et la possibilité de bénéficier d'un entretien individuel par un conseiller retraite à partir de 45 ans. Elles complètent le dispositif d'information actuel mis en œuvre par le GIP Info Retraite<sup>11</sup>, qui comporte deux volets principaux : l'envoi d'un récapitulatif de la carrière et des droits acquis à travers le relevé de situation individuelle (RIS) et, à partir de 55 ans, une estimation des futurs droits à retraite (estimation indicative globale, EIG). En 2010, compte tenu du contexte de réforme en cours, les envois de documents EIG se sont toutefois limités aux éléments de carrière sans estimation indicative globale du montant de pension de retraite.

Le programme de qualité et d'efficience « Retraites » annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale comporte deux indicateurs de suivi de l'envoi des RIS et des EIG par le GIP Info Retraite. Ces deux indicateurs ont été présentés lors de la première réunion du COPILOR du 31 mai 2011. Il s'agit d'une part, de la proportion d'assurés auxquels a été envoyé un RIS (avec une cible de 95% pour 2011) et d'autre part de la proportion d'assurés éligibles auxquels un EIG a été adressé.

Des travaux complémentaires d'amélioration du traitement des courriers non parvenus aux destinataires (près de 11% des RIS envoyés et près de 5% des EIG) permettront de mesurer la proportion des assurés ayant réellement reçu les documents d'information du GIP.

L'envoi de ces documents aux assurés va dans le sens d'une plus grande lisibilité en termes de droits à la retraite. Toutefois, il est par ailleurs essentiel de s'assurer de la compréhension de ces documents par les assurés, comme il a été souligné par les membres du COPILOR lors de la séance du 31 mai 2011.

### *Indicateurs qualitatifs illustrant la perception de l'information par les retraités*

Dans le cadre du bilan de sa campagne annuelle, le GIP Info Retraite suit, auprès d'un échantillon d'assurés ayant reçu un document, le niveau global d'information des assurés et leur connaissance des règles en matière de retraite. Ces indicateurs de taux de satisfaction, plus qualitatifs, sont par définition plus difficiles à interpréter ; ils peuvent en effet fluctuer d'une année sur l'autre sans que cela ne signifie pour autant que le niveau d'information des assurés ait reculé.

Un autre moyen d'avoir une appréciation du niveau d'information des assurés est d'interroger non plus les personnes actives mais les assurés récemment partis en retraite. Une première enquête menée auprès des assurés du régime général conjointement par la CNAV, le COR, la DARES, la DGTrésor, la DREES et la DSS a permis d'en savoir davantage sur la connaissance des différents dispositifs que sont la décote, la surcote et le cumul emploi-retraite. Ainsi, 61% des retraités déclarent connaître le « taux plein », mais ils ne sont que 33% à connaître la décote et 25% la surcote. Cette enquête va être renouvelée au premier semestre 2012. Elle comportera une nouvelle question générale sur le niveau d'information des retraités.

---

<sup>11</sup> Créé par la loi du 21 août 2003 (article 10), le GIP info retraite coordonne l'action des différents régimes de retraite en vue d'assurer la mise en œuvre du droit individuel des assurés à l'information sur leur retraite.



### Objectif 3 : équité intergénérationnelle

Pour illustrer l'équité intergénérationnelle, il n'y a pas de réel consensus quant aux choix d'un indicateur en particulier. On peut effectivement suivre cet objectif à travers une « batterie » d'indicateurs, dits simples car directement observables, comme le montant des pensions pour différentes générations ou les durées d'assurances acquises au fil des générations, ainsi que les taux de prélèvements, ou au moyen d'indicateurs agrégés, tels que le taux de rendement interne (TRI<sup>12</sup>), bien que ces derniers soient plus complexes à manipuler.

#### *Montants de pension, taux de prélèvement, durée d'assurance et de retraite*

L'équité intergénérationnelle peut s'observer simplement à travers l'évolution du montant des pensions dont bénéficient les assurés d'une génération sur l'autre. On constate ainsi une progression des montants de pension moyenne de l'ensemble des retraités des générations 1924 à 1942<sup>13</sup>, plus marquée toutefois s'agissant des femmes, avec une accélération à partir des générations nées en 1930. Les raisons de cette progression sont bien connues : croissance des salaires, généralisation du salariat, augmentation de la fréquence de l'activité des femmes, montée en charge des régimes complémentaires, etc.

Il est à noter que la comparaison des niveaux de pension par génération suppose, par définition, que l'ensemble des assurés d'une génération donnée ait liquidé leur retraite de manière à pouvoir calculer la moyenne des pensions sur tous les individus de la génération. Par conséquent, on ne dispose que de données portant sur des générations qui peuvent paraître « anciennes » mais qui sont observables et connues.

Un indicateur complémentaire pourrait être celui du taux de prélèvements sociaux acquitté durant la carrière de l'assuré. Toutefois, cet indicateur est complexe à établir car il suppose de disposer de données année après année sur les rémunérations des individus et le taux de prélèvement qui s'y applique. Aussi, cet indicateur n'est pas présenté ici.

Les durées d'assurance validées par les assurés au moment du départ en retraite constituent un autre indicateur simple qui pourrait être suivi. Pour des motifs d'équité intergénérationnelle, il ne serait pas souhaitable, en effet, que les évolutions de la réglementation se traduisent par des ruptures fortes, entre assurés de générations proches, dans les durées à valider. Toutefois, la durée validée par génération est un indicateur très imparfait de l'équité intergénérationnelle. Elle varie en fonction de facteurs exogènes à la réglementation : la participation croissante des femmes au marché de l'emploi tire à la hausse la durée moyenne validée alors que l'allongement de la durée des études joue au contraire à la baisse. Par ailleurs, elle reflète aussi la montée en puissance de certains dispositifs, parmi lesquels l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), mise en place au début des années 1970.

Un indicateur complémentaire, et probablement moins biaisé, serait la durée d'assurance cotisée, c'est-à-dire l'effort contributif réel des assurés. Cette donnée n'est toutefois pas disponible à ce stade en tous régimes.

Enfin, le suivi de la durée moyenne de retraite par génération peut également être un indicateur reflétant l'équité intergénérationnelle. Toutefois, le temps passé en retraite dépend de facteurs exogènes au système de retraite tel que l'amélioration de l'état de santé des populations. Faute de

---

<sup>12</sup> Le taux de rendement interne correspond au taux d'intérêt moyen auquel auraient dû être placées les cotisations pour obtenir une rente équivalente au montant de la pension. C'est le taux actuariel qui égalise la somme actualisée des cotisations et la somme actualisée des pensions.

<sup>13</sup> Source : Aubert P., "Les écarts de niveaux de pension de retraite entre générations", Document de travail - série études et recherches, DREES, n°107, septembre 2011.

données précises en tous régimes sur les durées moyennes de retraite<sup>14</sup>, il est proposé d'approcher cette notion par l'espérance de vie à 60 ans ou à l'âge légal. En 2010, l'espérance de vie à 60 ans est de 22,4 ans pour les hommes et 27,2 ans pour les femmes.

### ***Taux de rendement interne, taux de récupération et délai de récupération***

Le taux de rendement interne (TRI) mesure le taux d'intérêt auquel auraient dû être placées les cotisations acquittées par l'assuré durant l'ensemble de sa carrière pour obtenir une rente équivalente au montant de sa pension. Cet indicateur agrégé, qui revient, en pratique, à analyser l'opération « retraite » comme un mécanisme de report de revenu dans le temps à l'instar des opérations d'épargne, présente l'intérêt de synthétiser en une seule valeur le rendement du régime pour l'assuré. Il permet ainsi des comparaisons entre assurés de profils différents ou entre générations, de façon plus aisée qu'avec des indicateurs partiels. Enfin, les taux de rendement interne présentent un profil décroissant au fil des générations à mesure que le système de retraite gagne en maturité. Sur données réelles, on observe bien une baisse du rendement entre les générations 1946 et 1960.

Le taux et le délai de récupération des cotisations par la pension constituent des indicateurs agrégés relativement comparables aux taux de rendement interne. Le taux de récupération se définit comme le rapport entre la masse des pensions reçues pendant la période de retraite et la masse des cotisations versées. Le délai de récupération est le rapport entre la somme des cotisations versées et le montant annuel de la pension liquidée. Leurs évolutions sont cohérentes avec celles des taux de rendement interne : le taux de récupération décroît au fil des générations et le délai de récupération augmente.

---

<sup>14</sup> La difficulté d'estimation tient notamment au fait que, pour les polypensionnés, l'âge de départ à la retraite est difficile à estimer, celui-ci pouvant varier selon le régime.

## Objectif 4 : solidarité intragénérationnelle

En matière de retraite, la solidarité intragénérationnelle peut s'apprécier de différentes manières. On peut ainsi observer la part des retraités exposée au risque de pauvreté, les écarts de pensions selon le genre, la part des droits non contributifs dans ces pensions, ou plus généralement les dispersions de niveaux de vie au sein de mêmes générations et leurs composantes.

Deux catégories d'indicateurs peuvent être distinguées : des indicateurs de résultats et des indicateurs de moyens. La première catégorie illustre la façon dont s'opère *in fine* la solidarité au sein d'une génération. On peut ainsi observer le niveau du taux de pauvreté des retraités, le comparer à celui d'autres catégories de la population, voire en suivre l'évolution. La seconde catégorie d'indicateurs, les indicateurs de moyens, permet d'observer le développement des instruments dédiés à l'objectif de solidarité intragénérationnelle. Il s'agit par exemple des avantages familiaux (majoration de durée d'assurance, AVPF...), de l'allocation de solidarité pour personnes âgées (ASPA) ou encore du minimum contributif. Les deux catégories d'indicateurs sont intrinsèquement liées, les résultats observés étant, au moins en partie, la résultante des moyens déployés.

Comme vu précédemment, un deuxième niveau de segmentation repose sur le caractère simple ou complexe des indicateurs disponibles. Des indicateurs comme le taux de pauvreté, le niveau de vie ou la durée d'assurance validée constituent des indicateurs simples, directement observables. Des indicateurs agrégés, tels que les taux ou délais de récupération ou les taux de rendement interne, sont par nature plus complexes et difficiles à analyser. Ces indicateurs présentent toutefois l'intérêt de synthétiser en une seule valeur le caractère plus ou moins contributif (et donc plus ou moins solidaire) du système pour une génération donnée.

### ***Pauvreté et inégalités de niveau de vie***

En matière de pauvreté, une référence courante est la comparaison au seuil de pauvreté égal à 60% du niveau de vie médian. Selon les données de l'INSEE, 9,9 %<sup>15</sup> des personnes âgées de 60 ans et plus présentaient, en 2009, un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté. Sur l'ensemble de la population, le pourcentage, qui s'élève à 13,5 %, est d'un tiers plus élevé.

Certains dispositifs ont particulièrement contribué à maintenir le taux de pauvreté des retraités en deçà de 10 % ainsi qu'à la progression de leur niveau de vie :

- les avantages familiaux rattachés aux droits de retraite, qui représentent, en 2003, en moyenne 25 % de la pension de droit propre des femmes retraitées du régime général nées en 1934 et en 1938 ; parmi ces avantages, la majoration de durée d'assurance (MDA) en constitue la plus grande partie (4/5<sup>ème</sup>) ;
- le supplément de pension versé au titre du minimum contributif ; en 2010, 307 500 nouveaux retraités de la CNAV en bénéficient (43% du flux)<sup>16</sup> ;
- le minimum vieillesse, qui bénéficie à 576 000 personnes en 2010 (3,8% des personnes âgées de 60 ans et plus)<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Source : Proportion de personnes âgées de 60 ans et plus ayant un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté, indicateur PQE, LFSS 2012. Données Insee

<sup>16</sup> Source : Part des nouvelles pensions du régime général portées au minimum contributif, indicateur PQE, LFSS 2012. Données CNAV.

<sup>17</sup> Source : Nombre et proportion de bénéficiaires du minimum vieillesse, parmi les plus de 60 ans, indicateur PQE, LFSS 2012. Données DREES.

### ***Taux de récupération, délai de récupération et TRI***

Comme on l'a vu précédemment, des indicateurs agrégés permettent d'illustrer les effets des systèmes de retraite en termes de redistributivité. Le TRI médian des femmes est ainsi plus élevé que celui des hommes (4% vs 2,8% selon une étude de l'INSEE de 2003<sup>18</sup>), traduisant l'impact de la redistribution horizontale des seconds vers les premières. L'indicateur montre de même que le nombre d'enfants favorise également la redistribution en direction des femmes qui ont élevé beaucoup d'enfants, ces dernières bénéficiant de TRI plus élevés, avec un saut entre deux et trois enfants. On peut enfin observer la redistribution verticale, des couples à hauts niveaux de rémunération vers les couples plus modestes (dont le TRI est là encore plus élevé).

Des TRI peuvent par ailleurs être calculés avant et après prise en compte des avantages familiaux. On observe ainsi que l'AVPF et la MDA conduisent à améliorer le TRI des femmes, qui passe de 3,46 à 3,95. De même, le minimum contributif améliore les pensions des femmes, dont le TRI passe de 3,64 sans minimum à 3,95 avec.

---

<sup>18</sup> Source : Walraet. E et Vincent. A, « La redistribution intragénérationnelle dans le système de retraite des salariés du privé : une approche par microsimulation », INSEE, *Economie et statistique*, n°366, 2003.

## Objectif 5 : pérennité financière

L'appréciation de la pérennité financière des régimes de retraite peut reposer sur le suivi d'indicateurs statiques (soldes des régimes au cours d'un exercice une année donnée, en instantané) ou d'indicateurs dynamiques (dans une approche intertemporelle).

Elle s'appuie sur des informations prospectives concernant les recettes et dépenses futures des régimes et est ainsi étroitement conditionnée par les hypothèses retenues en matière de projection (hypothèses macroéconomiques : taux de chômage, productivité, croissance, hypothèses démographiques, *etc.*).

### *Indicateurs instantanés*

#### *Besoins de financement annuels des régimes*

Dans le cadre de ses exercices de projections de long terme, le Conseil d'orientation des retraites (COR) retient le besoin de financement annuel des régimes de retraite (en % du PIB) comme indicateur d'appréciation de l'équilibre financier. Ce besoin de financement correspond à un solde technique (différence entre les cotisations perçues et les dépenses de retraite, hors charges financières et de fonctionnement des régimes).

Selon les projections du COR réalisées en avril 2010, en amont, donc, de la loi portant réforme des retraites de 2010<sup>19</sup>, le solde technique tous régimes passerait de -0,6 point de PIB en 2008 (-10,9 Md€) à -1,9 point en 2020 (-45,0 Md€ constants de 2008) et à -2,6 points en 2050 (-102,6 Md€ 2008). Ces besoins de financement sont calculés en supposant maintenu à son niveau de 2000 le taux de cotisation implicite du régime de la fonction publique. Le scénario macroéconomique sous-jacent suppose une productivité du travail de long terme de 1,5 % par an après 2020 et un retour progressif à un taux de chômage d'équilibre de 4,5 % (scénario dit « B »)<sup>20</sup>.

Deux autres scénarios macroéconomiques ont été envisagés : le scénario A, plus favorable que le B, supposait un rattrapage intégral de la perte de production potentielle causée par la crise (productivité du travail de 1,8 % et taux de chômage de 4,5%). Le scénario C, moins favorable, supposait lui une absence de rattrapage des effets de la crise (productivité de long terme de 1,5 % et taux de chômage à 7 %). Ces projections ont permis de mettre en évidence l'effet de la crise économique sur la situation financière des régimes de retraite. Elles illustrent également la sensibilité des résultats au choix du scénario macroéconomique. Il reste cependant qu'il s'agit de projections avant réforme, qui devront être actualisées pour tenir compte des effets de la réforme.

#### *Besoins de financement présentés lors de la réunion du COPILOR du 31 mai 2011*

La chronique des besoins de financement futurs des régimes de retraite<sup>21</sup> présentée lors de la réunion du COPILOR du 31 mai 2011 correspond à une actualisation des projections du COR pour la décennie 2010. Dans cette projection, le scénario macroéconomique de début de période a été actualisé. Le solde révisé de l'ensemble des régimes de retraite est estimé à -39,7 Md€ constants de 2008 en 2015 et -43,8 Md€ en 2020 avant réforme de 2010<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Voir Huitième rapport du COR, avril 2010. « Retraites : perspectives actualisée à moyen et long terme en vue du rendez-vous de 2010 ».

<sup>20</sup> Le rendement des régimes complémentaires AGIRC-ARRCO est supposé constant en projection.

<sup>21</sup> Source : Avis présenté au nom de la commission des finances du Sénat par M. J.-J. JEGOU, d'après le Ministère du travail, de l'emploi et de la fonction publique.

<sup>22</sup> Montants en euros 2008.

### ***Le « tax gap » : un indicateur d'engagement implicite***

Il est possible de décrire à travers des indicateurs synthétiques la charge que représenteront les besoins de financement futurs des régimes de retraite. Le « tax gap » (ou « écart de soutenabilité » ou « écart de financement actualisé ») constitue l'un de ces indicateurs<sup>23</sup>.

Le « tax gap » donne, en points de PIB, l'effort à réaliser immédiatement et maintenu sur toute la période considérée, en termes de recettes supplémentaires ou de dépenses en moins pour couvrir l'ensemble des besoins de financement actualisés à un horizon donné, et cela à politique inchangée. Selon les dernières projections du COR<sup>24</sup>, le « tax gap » se serait établi, avant réforme de 2010, à 2,2 points de PIB à l'horizon 2050, sous l'hypothèse d'un taux d'actualisation de 2 %. Ainsi, une hausse immédiate des prélèvements ou une baisse des dépenses rapportant en moyenne 2,2 points de PIB par an, et maintenue jusqu'en 2050, permettrait d'équilibrer les régimes à cet horizon. Il convient de noter que cela ne signifie pas que l'équilibre serait garanti au-delà.

Cet indicateur, qui est utilisé par la Commission européenne dans le cadre du suivi des politiques budgétaires nationales, présente l'avantage d'être peu sensible au choix du taux d'actualisation. Ainsi, le COR note qu'avec un taux d'actualisation de 4 %, le « tax gap » serait de 2,1 points de PIB à l'horizon 2050 et de 2,3 points de PIB avec un taux à 0 %.

### ***Un indicateur de « moyens » : taux de réalisation effectif des économies / recettes prévues par la loi retraite 2010***

La loi portant réforme des retraites de 2010 prévoit un retour à l'équilibre de l'ensemble des régimes de retraite à l'horizon 2018. Dans ce cadre, un indicateur figure dans le programme de qualité et d'efficacité « retraites » associé au PLFSS, qui vise à effectuer le suivi du taux de réalisation de l'objectif fixé par la loi, année par année jusqu'à 2018, pour la CNAV et le FSV. Cet indicateur mesure le taux de réalisation effectif des mesures d'économie sur les dépenses (recul de l'âge de la retraite...) et des mesures de recettes.

En l'absence de réforme, la CNAV et le FSV auraient connu des déficits croissants. Leurs déficits cumulés auraient crû de 13 Md€ en 2010 à 26 Md€ en 2018. Cette dégradation est imputable à une progression des charges plus rapide que celle des produits, mais également au poids croissant des charges d'intérêt consécutif à l'accroissement des déficits. La réforme des retraites, les mesures de recettes prises dans le cadre de la LFSS pour 2011 et les reprises de dette opérées par la CADES entre 2011 et 2017 contribueraient donc pour près de 22 Md€ à l'amélioration du solde du régime général et du FSV. Dès 2015, leur déficit serait réduit de plus de 12,3 Md€. Il le serait de 21,8 Md€ en 2018.

---

<sup>23</sup> Pour une présentation très détaillée de ces différents indicateurs, voir le dossier « engagements implicites des systèmes de retraite » de Blanchet D. et Ouvrard J-F dans *L'économie française, comptes et dossiers*, édition 2006-2007, INSEE. Voir aussi le dossier « le pilotage du système de retraite en France : objectifs, leviers d'actions et méthodes » du groupe du COR du 30 septembre 2009.

<sup>24</sup> Scénario B du COR (productivité de long terme à 1,5% et taux de chômage à 4,5% après 2024) et hypothèse de rendements Agirc-Arrco constants. Voir *Huitième rapport du COR*, avril 2010. « Retraites : perspectives actualisée à moyen et long terme en vue du rendez-vous de 2010 ».

## Objectif 6 : progression du taux d'emploi des personnes de plus de 55 ans

### *Taux d'emploi et taux d'emploi « sous-jacent » des seniors*

Le taux d'emploi des seniors est de 41,5 % au troisième trimestre 2011 si l'on considère la classe d'âges des 55-64 ans. Il était de 39,7 % en 2010 et inférieur de près de 7 points à la moyenne européenne (46,3 % en moyenne UE 27)<sup>25</sup>.

La structure par âge des populations peut toutefois expliquer, au moins en partie, l'évolution du taux d'emploi des seniors. Le taux d'emploi des personnes âgées de 60 à 64 ans étant beaucoup plus faible que celui des 55-59 ans, le taux d'emploi mesuré sur l'ensemble des 55-64 ans s'est déformé sous l'effet de la démographie : l'arrivée progressive à l'âge de la retraite des générations du *baby boom* a mécaniquement augmenté, de 2001 à 2006, la part des 55-59 ans dans la population des 55-64 ans, et donc augmenté le taux d'emploi ; à compter de 2006, c'est au contraire l'accroissement relatif des 60-64 ans qui tire le taux d'emploi à la baisse.

Aussi, pour mesurer les progrès effectifs en matière d'emploi des seniors, il convient de recourir à des taux d'emploi dits « sous-jacents », c'est-à-dire corrigés des effets de structure démographique. Le taux d'emploi « sous-jacent » des 55-64 ans (41,4 % au troisième trimestre 2011) a augmenté de manière continue depuis 2003 (+8,5 points). En regard, le taux d'emploi effectif n'a augmenté que de 4,5 points sur la même période.

La tranche d'âge des 55-64 ans peut être découpée en deux sous-groupes dans lesquels la France affiche des performances contrastées en matière de participation au marché du travail. Ainsi, le taux d'emploi « sous-jacent » des 55-59 ans atteint un niveau relativement élevé (64,2 % au troisième trimestre 2011), alors que le taux d'emploi « sous-jacent » des 60-64 ans n'est que de 18,8 % à la même date.

Le taux « sous-jacent » présente la limite de ne pas être observé au niveau européen. Pour la comparaison, il faut donc revenir au taux d'emploi non corrigé de la démographie dont la valeur est relativement élevée en France chez les 55-59 ans, très proche de la moyenne européenne (60,6% en France, contre 60,9% en UE 27 en 2010), la moins bonne performance globale de la France s'expliquant donc essentiellement par le faible taux d'emploi des 60-64 ans (17,9% en France, contre 30,5% en UE 27 en 2010).

Le niveau et l'évolution du taux d'emploi des seniors s'expliquent par de multiples facteurs, dont les causes sont difficiles à mettre en évidence : les comportements d'activité et d'offre de travail des salariés âgés ou encore les comportements de demande de travail des entreprises (stratégies en matière d'emploi des seniors et de prise en compte du vieillissement dans l'entreprise) sont certainement pour partie responsables des moins bonnes performances françaises. La réglementation et les incitations mises en place par les pouvoirs publics jouent elles aussi à la fois sur l'offre (par exemple, dispositifs permettant un retrait précoce du marché du travail ou à l'inverse une prolongation de l'activité) et la demande de travail des seniors (par exemple, pénalité de 1 % de la masse salariale en cas d'absence de négociation d'accord seniors adoptée en LFSS 2009).

Ainsi, pour favoriser l'emploi des seniors, plusieurs instruments ont été mis en place ces dernières années. Parmi ceux-ci, le dispositif de surcote permet aux assurés qui prolongent leur activité au-delà du taux plein de bénéficier d'une majoration de leur pension de retraite. 12,9 % des liquidants du régime général ont bénéficié de ce dispositif en 2010<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Source : DARES, « Tableau de bord trimestriel activité des seniors et politique de l'emploi », décembre 2011.

<sup>26</sup> Source : PQE, donnée DREES.

Dans le même objectif, le dispositif de cumul emploi-retraite permet aux retraités de reprendre une activité tout en cumulant, en tout ou partie, leur revenu avec leur pension de retraite. 280 300 assurés cotisants au régime général bénéficiaient de ce dispositif en 2010<sup>27</sup>.

### *Âge moyen de cessation d'activité et âge moyen de départ en retraite*

D'autres indicateurs que le taux d'emploi reflètent le maintien en emploi des plus de 55 ans : l'âge effectif moyen à la cessation d'activité et l'âge effectif moyen au départ en retraite. L'âge effectif au départ à la retraite n'est, en effet, pas nécessairement celui de la sortie du marché du travail. Les différents types de cessation précoce d'activité, telles que les préretraites et la dispense de recherche d'emploi, conduisent en effet à ce que le premier soit, en moyenne, plus élevé que le second, ce malgré les dispositifs permettant de cumuler l'exercice d'un emploi et la perception d'une pension de retraite.

D'après les données d'Eurostat, calculées à partir des enquêtes sur les forces de travail (EFT), l'âge moyen de sortie du marché du travail en France augmente pour atteindre 59,6 ans en moyenne mobile sur la période 2007-2009, après avoir longtemps stagné autour de 59,2 ans<sup>28</sup>. La progression est sensible pour les hommes dont l'âge moyen de départ est désormais plus tardif que celui des femmes. Mais la sortie du marché du travail reste de deux ans plus précoce en France qu'au niveau européen, même si l'écart s'est réduit dans la dernière période. L'écart entre la France et ses partenaires reste plus marqué chez les hommes (un peu plus de 2 ans) que chez les femmes (moins d'un an et demi).

L'âge effectif moyen au départ à la retraite est de 61,7 ans en 2010 pour les assurés du régime général, 59,1 ans à la fonction publique, 61,6 ans pour les salariés agricoles, 62 ans pour les exploitants agricoles, 61,3 ans pour les artisans et 62,2 ans pour les commerçants.

L'âge moyen de départ en retraite est fortement dépendant de la démographie des assurés et doit, par conséquent, être interprété avec précaution. Ainsi, l'arrivée en 2006 à l'âge de 60 ans de la première génération nombreuse de l'après-guerre abaisse, toutes choses égales par ailleurs, l'âge moyen de départ. Il s'agit là d'un effet de structure, avec une cohorte plus importante susceptible de partir en retraite à 60 ans.

---

<sup>27</sup> Source : PQE, LFSS 2012, données CNAV.

<sup>28</sup> Source : Age effectif moyen à la cessation d'activité, indicateur PQE, LFSS 2012.



## Objectif 7 : réduction des écarts de pension entre hommes et femmes

### *Evolution du montant des pensions des femmes comparée à celle des hommes*

On observe actuellement un écart significatif entre le niveau des pensions des femmes et celui des hommes qui reflète notamment les écarts de profil de carrière selon le genre.

Un indicateur statique, qui rapporte les pensions moyennes des femmes à celles des hommes, apporte un premier éclairage qui, en soi, fournit une information intéressante. Pour mesurer cet écart, il est important de bien prendre en compte l'ensemble des droits dont bénéficient les femmes, la réversion jouant un rôle non négligeable pour ces dernières, tout comme les *minima* de pension. Selon cette acception large, la retraite totale<sup>29</sup> des femmes représente, en 2009, 72% de celle des hommes<sup>30</sup>.

Les écarts de montants de pension ont tendance à diminuer au fil des générations, le montant des pensions des femmes évoluant de façon plus dynamique que celui des hommes. Il est donc utile d'observer l'indicateur en dynamique, année après année, voire – si l'on souhaite neutraliser les effets de structure et d'âge de départ –, génération après génération. La DREES publie des données sur le passé, mais pour l'instant sur un périmètre étroit de droits, limité à l'avantage principal de droit direct (hors compléments de pension et réversion). Ainsi, la pension moyenne des avantages principaux de droit propre des femmes représente 57 % de celle des hommes en 2008, contre 48 % en 2004<sup>31</sup>. L'approche par génération nous apprend que les femmes de la génération 1943 ont gagné 17,6% de montant de pension (avantage principal) de droit direct de plus que celles nées en 1938, alors que les hommes de ces mêmes générations n'ont vu le montant de leurs pensions accru que de 9%<sup>32</sup>.

L'augmentation du niveau des pensions s'explique globalement par la progression des niveaux de salaire, l'extension du salariat, la montée en charge des régimes complémentaires, ainsi que par des facteurs d'ordre législatif, comme des modifications de la formule de calcul des montants de pension, ou des règles conduisant à augmenter les durées d'assurance requises. S'agissant spécifiquement des femmes, leur participation croissante au marché de l'emploi joue également.

Des indicateurs décomposant les différents facteurs d'évolution des pensions, différenciés selon le genre, permettent d'approfondir l'analyse. Ainsi, on dispose d'informations concernant les durées validées et les taux de proratisation selon le genre, ces derniers étant croissants dans le temps pour les femmes, mais décroissants pour les hommes<sup>33</sup>. L'observation de l'évolution des taux d'activité respectifs des hommes et des femmes peut par ailleurs compléter le diagnostic.

La part des droits acquis au sein des régimes complémentaires, ou encore la fréquence du salariat, peuvent également être examinées en dynamique, de façon là encore différenciée selon le genre. Il en va de même des rémunérations, dont le rôle est essentiel sur le montant des pensions dans un régime fortement contributif. Sur l'ensemble des salariés des entreprises de 10 salariés ou plus du secteur concurrentiel, la rémunération des femmes représente en moyenne 73 % de celle des hommes (81 % sur le champ des salariés à temps complet)<sup>34</sup>.

---

<sup>29</sup> Il s'agit de la somme de l'ensemble des droits, à savoir : l'avantage principal, et, le cas échéant, les majorations de pension, la pension de droit dérivé et le supplément versé au titre du minimum vieillesse.

<sup>30</sup> Source : DREES, exploitation de l'EIR et de l'enquête annuelle auprès des caisses de retraite

<sup>31</sup> Source : Ecart de niveau de pension entre hommes et femmes, indicateur PQE, LFSS 2012.

<sup>32</sup> Source : Pension moyenne par génération à 66 ans, indicateur PQE, LFSS 2012.

<sup>33</sup> Source : Aubert P., « Les écarts de niveaux de pension de retraite entre générations », DREES, *Document de travail n°107*, septembre 2011.

<sup>34</sup> Source : DARES.

### ***Evolution de la dispersion des montants de pension parmi les hommes et parmi les femmes***

L'étude des distributions des montants de pensions des hommes et des femmes apporte un éclairage complémentaire. La dispersion des montants de retraite globale est, en effet, beaucoup plus importante chez les femmes que chez les hommes<sup>35</sup>. La déformation des dispersions peut être mesurée à travers l'évolution de l'indice de Gini. La DREES<sup>36</sup> observe ainsi, sur les générations nées entre 1920 et 1940 et ayant liquidé à taux plein, une stabilité des inégalités de pension de retraite totale (y compris retraite complémentaire) pour les hommes et une légère augmentation pour les femmes. Deux phénomènes jouent en sens contraire : la montée en charge des régimes complémentaires, qui sont par nature contributifs et donc plus inégalitaires que le régime général ; le jeu des *minima* de pensions dans les régimes de base, qui modère les inégalités de retraite.

---

<sup>35</sup> Source : Andrieux V., Chantel C., « Les retraites perçues fin 2008 », DREES, *Etudes et résultats*, n°758, avril 2011.

<sup>36</sup> Source : Aubert P., « Les écarts de niveaux de pension de retraite entre générations », *Document de travail - série études et recherches*, DREES, n°107, septembre 2011.