

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°5

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

**Méthodologie des taux de remplacement prospectifs de retraite
en comparaison internationale**

*Olivier Bontout
DREES*



Ministère du travail, de l'emploi et de la santé
Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État
Ministère des solidarités et de la cohésion sociale

**Direction de la recherche, des études,
de l'évaluation et des statistiques**

**Sous-direction 'synthèses, études
économiques et évaluation'**

Dossier suivi par : Olivier BONTOUT

Tel : +33 (0) 1 40 56 88 73

Fax : +33 (0) 1 40 56 81 40

<mailto:Olivier.bontout@sante.gouv.fr>

Paris, le 24 janvier 2012
DREES-SEEE N° 09/2012

Objet : Méthodologie des taux de remplacement prospectifs de retraites en comparaison internationale

La présente note propose une synthèse de la méthodologie des exercices communautaires de prospective des taux de remplacement des retraites. Alors que les indicateurs communautaires comportent des indicateurs relatifs à la situation actuelle de revenus des plus de 65 ans, la présente note complète cette approche en se focalisant sur les éléments prospectifs disponibles.

1 Introduction

Deux exercices de projection communautaires sont mobilisés pour l'établissement d'éléments prospectifs sur les taux de remplacement : d'une part les projections des taux de remplacement théoriques établies par le Comité de la Protection sociale (CPS) et son sous-groupe indicateurs (ISG) et d'autre part les projections des dépenses de retraites, établies par le Comité de la politique économique (CPE) et son sous-groupe sur le vieillissement (AWG). Les résultats des derniers exercices respectifs ont été présentés dans un rapport de 2010 conjoint au CPS et au CPE.¹

Aux fins de comparaison, ces deux exercices prospectifs sont construits sur une batterie d'hypothèses communes. Cela leur donne un caractère en partie conventionnel et se traduit en particulier par le fait que leurs résultats fournissent davantage des informations sur les tendances à l'œuvre que sur les niveaux à proprement parler (que ce soit des pensions, des taux de remplacement ou encore des dépenses de retraite). De fait, l'analyse des niveaux courants (de pensions ou de dépenses) repose sur des indicateurs spécifiques, définis de manière distincte et établis à partir de la statistique communautaire (en particulier les enquêtes SILC *Survey on Incomes and Living Conditions* ou LFS enquêtes force de travail et le système SESPROS) sur les dépenses de protection sociale).

L'appréciation des tendances repose ainsi sur deux indicateurs, l'évolution des taux de remplacement théoriques (sur la base de carrières types) et celle de la pension moyenne, telle qu'elle ressort des projections de dépenses. L'indicateur de taux de remplacement théorique permet de rendre compte des différences entre États membres des effets des seules modifications de législation adoptées sur les taux de remplacement pour une carrière typique donnée (identique pour tous les pays). L'indicateur de la pension moyenne par rapport au salaire moyen donne des indications complémentaires qui reflètent en principe, outre les effets des modifications législatives adoptées, différents effets de composition (comme typiquement les évolutions des structures par âge et l'augmentation de l'activité féminine).

¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp71_en.pdf

2 Le cadre de la comparaison : les indicateurs européens pour les pensions

Les indicateurs communs de la méthode ouverte de coordination (MOC) pour les pensions ont fait l'objet d'un développement progressif au cours de la décennie 2000, une liste ayant été stabilisée en 2006. Ces indicateurs portent principalement sur la situation courante de revenu des retraités, mais intègrent également d'autres dimensions comme celle du marché du travail ou du niveau des dépenses de retraites. Alors que la plupart des indicateurs disponibles portent sur la situation courante, deux principaux indicateurs portent sur les perspectives d'évolution des taux de remplacement et de la pension moyenne au cours des prochaines décennies.

a. Trois principaux indicateurs portant sur la situation courante de revenu des plus de 65 ans

Trois principaux indicateurs portent sur la situation courante : le niveau de vie relatif des plus de 65 ans (par rapport aux 0-64 ans), le taux de remplacement agrégé (qui rapporte le niveau moyen brut des pensions des 65-74 ans aux salaires bruts des 50-59 ans) et le taux de pauvreté des plus de 65 ans (au seuil de 60% de la médiane).

Ces trois indicateurs apportent des éclairages complémentaires, car ils abordent à la fois la dimension du remplacement du niveau de vie à la retraite par le biais d'indicateurs relatifs aux niveaux de vie des ménages (indicateurs de niveau de vie relatif et de taux de pauvreté) et celle du remplacement par les retraites des revenus d'activité au plan des revenus individuels (retraites et salaires bruts, indicateur du taux de remplacement agrégé).²

On peut noter que la définition du revenu retenu diffère entre les indicateurs, le taux de remplacement agrégé étant exprimé en termes de revenus bruts, tandis que les deux autres indicateurs sont relatifs au niveau de vie des ménages. Il en résulte notamment que :

- Le premier indicateur est sensible aux modes de financement de la protection sociale et aux modalités d'imposition relative des retraités (les niveaux bruts pouvant par exemple paraître élevés en cas de financement relativement élevé par les cotisations sociales patronales, comme c'est le cas en France, ou relativement faibles en cas d'une imposition relativement plus faible sur les retraités).
- Le second indicateur reflète de plus un ensemble d'effets de structure, comme les structures par âge et sexe des populations de plus de 65 ans ou encore le niveau relatif des pensions des femmes par rapport à celles des hommes.

Il est par ailleurs notable que de nombreux autres indicateurs viennent compléter ces trois indicateurs clés, la plupart d'entre eux éclairant la sensibilité des indicateurs aux différents choix méthodologiques retenus (par exemple le choix d'un seuil de 60 ans au lieu de celui de 65 ans). Ces différents indicateurs sont estimés sur la base des enquêtes européennes EU-SILC..

b. Deux principaux indicateurs prospectifs

Afin de compléter ces indicateurs portant sur la situation courante, deux indicateurs prospectifs ont été adoptés, d'une part un indicateur d'évolution du taux de remplacement sur base de cas-type (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 (cf. *section 3*).

Il convient de noter que ces indicateurs sont de nature individuelle (taux de remplacement et pension moyenne) et ne renseignent donc pas directement sur les niveaux de vie des personnes de plus de 65 ans. En effet, pour cela, il serait nécessaire de disposer d'éléments sur l'évolution des revenus des ménages et notamment de ceux incluant des personnes de plus de 65 ans, ce qui nécessiterait de nombreuses hypothèses complémentaires.

² Pour une présentation de ces indicateurs, cf. notamment Caussat L. et Lelièvre M. « Construire des indicateurs européens de pensions : une entreprise qui révèle les particularités nationales des systèmes de retraite », DOSSIER SOLIDARITÉ ET SANTÉ N° 2 - 2004, DREES.

- **Les taux de remplacement théoriques individuels**

L'indicateur prospectif principal adopté par le 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 (différentes variantes sont étudiées, cf. encadré).

Cet indicateur mesure donc l'effet comparé entre États membres des réformes sur le taux de remplacement d'une carrière type. Il s'agit ainsi d'éclairer l'effet des réformes des retraites sur les évolutions des taux de remplacement individuels, en complément des projections de dépenses de retraites établies par le Comité de la politique économique. Plusieurs vagues de résultats ont ainsi été établies : la première a porté sur évolutions 2005-2050, la seconde sur les évolutions 2006-2046, la troisième sur les évolutions 2008-2048 (génération 1943 qui a 65 ans en 2008 et génération 1983 qui a 65 ans en 2048) ; une quatrième actualisation est actuellement en cours pour la période 2010-2050 et sera rendue publique au printemps 2012.

Les projections sont réalisées à législation inchangée, seules les modifications adoptées en année de base étant prises en compte.³ Les calculs sont réalisés pour les taux de remplacement bruts et nets, sur la base de la législation fiscale et sociale sur les salaires et les pensions en vigueur. Les principales hypothèses retenues (en particulier économiques, cf. encadré 1) sont communes aux exercices de projection du Comité de la politique économique.

L'objet de cet indicateur est donc de rendre compte des différences d'évolution des taux de remplacement entre les États membres qu'impliquent pour un cas type donné les changements législatifs introduits au moment où ces projections sont réalisées. En particulier, cet indicateur n'a pas été construit pour effectuer des comparaisons entre États des niveaux (actuels ou à venir) des taux de remplacement. Ceci résulte notamment d'une représentativité du cas type de base très variable d'un État à l'autre (cf. *infra*). La convention dans les exercices communautaires consiste ainsi à ne présenter les résultats qu'en termes d'évolution du taux de remplacement (et non pas à présenter les comparaisons des niveaux des taux de remplacement, les exercices communautaires se distinguant en cela des exercices de l'OCDE, cf. encadré 2).

Qui plus est, l'indicateur communautaire de l'évolution du taux de remplacement théorique est en principe accompagné d'éléments contextuels permettant une meilleure compréhension. En premier lieu, il s'agit de l'évolution des dépenses de retraites publiques sur la période considérée, telles qu'elles ressortent des exercices du CPE (cf. *infra*) et en second lieu d'éléments sur les principales hypothèses retenues et sur la représentativité du cas type de base.

Encadré 1 - Les hypothèses pour le calcul des taux de remplacement théoriques

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. Il porte sur le régime le plus répandu, c'est-à-dire sur le secteur privé. Le cas-type, correspond à la reconstitution d'une carrière fictive, l'indicateur n'étant pas basé sur des valeurs observées de pensions et de salaires. Sur la base des paramètres législatifs en vigueur, les taux de remplacement théoriques sont calculés pour différents types de carrières. S'il est en principe possible de calculer une multitude de cas types selon différents paramètres (progression salariale durant la carrière, continuité ou interruption de carrière, durée de la contribution au système etc.), le cas type principal retenu dans l'exercice européen est celui d'un homme prenant sa retraite à 65 ans après 40 années de cotisations au salaire moyen. Ce cas type étant le même pour tous les États membres, cela permet de comparer l'effet des réformes sur les tendances de taux de remplacement pour différents cas types.

Dans le cas de la France, les calculs prennent en compte les régimes suivants : ASPA, régime général et ARRCO. En effet, pour correspondre à la situation professionnelle la plus répandue au niveau du salaire moyen, le salarié est considéré comme « non-cadre » et n'est pas couvert par la retraite complémentaire spécifique des cadres servie par l'AGIRC. Son profil salarial suit le salaire moyen observé dans l'économie française (sur la base de données de comptabilité nationale avant 2008, pour l'exercice de 2008).

³ Les montants de paramètres nominaux (comme par exemple les plafonds) étant ajustés en fonction de l'évolution du salaire moyen, sauf si la législation prévoit des évolutions différentes.

Les paramètres législatifs

Les projections sont réalisées suivant la législation en vigueur en année de base. Pour la France, l'exercice de 2008 prend en compte les réformes de 1993 et 2003 qui prévoient notamment la hausse progressive, en fonction des gains d'espérance de vie, du nombre de trimestres de cotisation nécessaire pour obtenir le taux de liquidation maximum. Ce nombre augmente progressivement pour les générations à partir de la génération 1948, passant de 160 trimestres à 164 pour les générations postérieures à 1952 (la législation a toutefois évolué depuis cet exercice et des hypothèses différentes seront donc prises pour les exercices ultérieurs). De plus, à partir de la génération 1948, le calcul de la pension CNAV se fonde sur les salaires des 25 meilleures années. Les règles d'indexation retenues sont les règles en vigueur: les pensions liquidées évoluent comme les prix, de même que les coefficients de revalorisation des salaires portés au compte servant pour le calcul de la pension liquidée à la CNAV.

Pour les régimes complémentaires obligatoires (régime ARRCO pour l'ensemble des cas-types) qui sont des régimes en points gérés par les partenaires sociaux, les règles en vigueur en 2008 étaient maintenues durant tout l'horizon de projection. Ainsi, la valeur d'achat du point évolue comme les salaires, tandis que la valeur de service (ou valeur de rachat) évolue comme les prix (ces hypothèses peuvent être réévaluées d'un exercice à l'autre). Les taux de cotisation utilisés dans les projections sont les taux en vigueur en année de base.

Les hypothèses économiques et démographiques

S'agissant des hypothèses prospectives, il est convenu d'utiliser les hypothèses retenues dans le cadre des projections établies par le Comité de la politique économique (CPE) et son sous-groupe sur le vieillissement. Pour la France, un taux de croissance annuel des salaires de 1,9% a été appliqué, pour l'exercice de 2008. Le taux de rendement utilisé pour les régimes en capitalisation correspond à une hypothèse de long terme est de 2,5% net (3% brut et 0,5% de coûts administratifs). Il est toutefois notable que cette hypothèse est homogène pour l'ensemble des pays tandis que les taux de croissance des salaires sont variables, ce qui induit une variabilité entre pays dans les performances relatives des deux types de système. Cette hypothèse n'a néanmoins aucune conséquence sur les résultats français. Les hypothèses démographiques sont celles établies par Eurostat.

Différentes variantes

Différentes types de variantes sont présentées en complément du cas type de base. Elles peuvent porter sur les hypothèses de croissance, les profils de carrière, les âges de liquidation ou la présence d'interruptions de carrière.

Afin de tester la sensibilité aux hypothèses macroéconomiques, des calculs des taux de remplacement sont effectués selon deux autres hypothèses de progression des salaires (+/- 1 point de progression salariale) ou de taux de rendement pour les pensions par capitalisation (+/- 1 point de rendement réel).

Deux situations symétriques sont prises en compte quant à l'âge de liquidation : une liquidation à 63 ans et à 67 ans. Dans le premier cas, l'individu type aura au moment de la liquidation cotisé pendant 38 ans et dans le second cas, pendant 42 ans. Comme dans le cas de base, son profil salarial suit le salaire moyen observé dans l'économie française pendant toute sa carrière.

Des variantes portent de plus sur des profils salariaux différents du cas de base. Dans l'exemple d'un salaire faible, on considère que l'individu type perçoit pendant toute sa carrière un salaire équivalent à 66% du salaire moyen. Dans l'exemple d'un salaire élevé, on considère que l'individu connaît une progression linéaire de son salaire depuis 100% du salaire moyen au début de sa carrière à 200% du salaire moyen au moment de partir en retraite. Par ailleurs des profils salariaux concaves avaient fait l'objet de variantes au cours des premiers exercices mais ont été abandonnés depuis, du fait de la faible sensibilité des résultats à ces variantes.⁴

Trois variantes de carrière avec interruptions ont été modélisées pour l'exercice de 2008. 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, porte sur l'impact pour les salariés d'une interruption plus ou moins longue pour cause de chômage et la troisième sur l'effet d'une interruption de carrière non contributive de dix ans. Dans ces trois cas, il est fait l'hypothèse théorique que l'interruption de carrière n'a aucun impact sur la progression salariale de l'individu.

- Dans le premier cas, durant sa carrière, la personne a eu deux enfants et a connu une interruption pendant laquelle elle s'est consacrée à leur éducation. L'analyse est réalisée pour une interruption totale de 1, 2 ou 3 ans. Lorsqu'elle travaille, cette personne est considérée comme étant payée au salaire moyen comme dans

⁴ http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/isg_repl_rates_en.pdf

le cas de base. L'hypothèse est faite que les interruptions ont lieu au moment qui se traduira par la moindre baisse de pension.

- Durant sa carrière, la personne connaît ou a connu une interruption pour cause de chômage. On considère que cette période de chômage survient à un moment où cet individu remplit les conditions lui permettant d'obtenir la durée d'assurance chômage la plus longue (dans le cas de la France, elle intervient dès que le salarié a acquis les droits maximum à l'assurance chômage et à l'ASS). L'analyse est réalisée pour une interruption totale de 1, 2 ou 3 ans de chômage. Lorsqu'il travaille, cet individu est considéré comme étant payé au salaire moyen français comme dans le cas de base. .

- Durant sa carrière, la personne a connu une interruption non contributive de dix ans, c'est-à-dire qu'il n'était pas demandeur d'emploi pendant cette période et n'a donc pas pu cotiser au régime de retraite. On considère que sa carrière s'est déroulée de la façon suivante : quinze ans de travail puis dix ans d'interruption et enfin de nouveau, quinze ans de travail. Au total, cette personne n'aura donc cotisé que 30 ans.

Encadré 2 - Les taux de remplacement théoriques dans le cadre de l'OCDE

L'exercice de l'OCDE (cf. Panorama des pensions des diverses années - dernière année en 2009) diffère en plusieurs manières de l'exercice communautaire. En premier lieu, l'indicateur est directement utilisé en niveau. En second lieu, l'OCDE reprend des hypothèses différentes quant à la carrière type, avec une entrée sur le marché du travail à 20 ans pour tous les pays et une sortie du marché du travail à un âge variable selon les pays, cet âge étant défini comme l'âge permettant de partir au taux plein. Si la comparabilité des résultats peut paraître ainsi dans une certaine mesure améliorée, puisqu'il s'agit en quelque sorte d'un taux de remplacement maximal, la représentativité des situations ainsi définies reste très variable entre pays, notamment parce que les situations comparées ont une fréquence très différente entre pays ou en raison de la prise en compte des dispositifs en capitalisation.

Il convient de noter par ailleurs que les modèles de l'OCDE sont utilisés par une grande majorité de pays pour fournir les estimations relatives au cadre communautaire pour le cas type correspondant à l'année de projection (personne liquidant sa retraite en 2048 dans le dernier exercice), les estimations pour l'année de départ (personne liquidant sa retraite en 2008) pour l'indicateur communautaire étant systématiquement fournies par les délégations nationales sur la base de calculs nationaux (l'OCDE n'étant pas en mesure de les produire).

- **Le ratio de la pension moyenne au salaire moyen**

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 (AWG). Il s'agit d'une estimation du ratio de la pension moyenne brute rapportée au salaire moyen brut (ou *benefit ratio*, cf. encadré 3).

Cet indicateur a vocation à rendre compte des évolutions des situations moyennes, d'une manière cohérente avec les projections des niveaux des dépenses de retraites établies par le CPE et son sous-groupe sur le vieillissement (AWG). En principe, cet indicateur rend ainsi compte non seulement des effets des changements réglementaires mais aussi de différents effets de composition, comme en particulier ceux liés aux déformations de la structure par sexe et âge des populations retraitées (notamment les effets sur la pension moyenne des règles d'indexation) ou également ceux liés aux évolutions du marché du travail, en particulier d'une remontée de l'âge effectif de sortie du marché du travail et de la montée de l'activité féminine.

Si la comparabilité de ce second indicateur n'est pas affectée par les mêmes difficultés que les cas types liées à la représentativité, plusieurs autres difficultés se présentent toutefois (cf. *infra*). Ainsi, les évolutions du ratio de la pension moyenne au salaire moyen dépendent directement des estimations du nombre de retraités sans doubles comptes du fait de l'existence de polypensionnés (produites au plan national) et de leurs évolutions. Du fait de méthodes hétérogènes du calcul du nombre de pensionnés sans doubles comptes, cela peut introduire des biais à la fois en niveaux, mais aussi éventuellement en évolution (quoique probablement dans une moindre mesure, du fait notamment des cohérences nécessairement assurées avec les évolutions des taux d'emploi). D'autre part, le champ de l'exercice CPE-AWG ne couvre pas systématiquement certains régimes

qui peuvent jouer un rôle important, comme les pensions professionnelles (par exemple au Royaume-Uni, cf. tableau 2 *infra*), puisque seuls les régimes de sécurité sociale sont systématiquement couverts (cf. *infra*). Il en résulte également manifestement des difficultés de comparaison, à la fois en niveaux et en évolution.

Encadré 3 – Le calcul du ratio de la pension moyenne au salaire moyen

La décomposition établie dans les travaux de l'AWG est fournie ci-dessous. Le ratio des dépenses de retraites dans le PIB est ainsi décomposé en quatre facteurs, l'un des facteurs faisant apparaître la pension moyenne :

- un facteur démographique correspondant au ratio de la population de plus de 65 ans à la population âgée de 15 à 64 ans ;
- un facteur de couverture du système de retraites correspondant au ratio du nombre de retraités à la population de plus de 65 ans ;
- un facteur de taux d'emploi qui correspond à l'inverse du taux d'emploi des 15-64 ans ;
- un facteur de ratio de la pension moyenne au PIB par heure travaillée des 15 à 71 ans ;
- et enfin un résidu correspondant en fait quasiment à l'inverse de la durée moyenne de travail.

$$\begin{aligned}
 \frac{\text{Pension Exp.}}{\text{GDP}} &= \overbrace{\frac{\text{Population 65+}}{\text{Population 15-64}}}^{\text{Dependency Ratio Effect}} \times \overbrace{\frac{\text{Number of Pensioners}}{\text{Population 65+}}}^{\text{Coverage Ratio effect}} \\
 &\times \overbrace{\frac{\text{Population 15-64}}{\text{Working People 15-64}}}^{\text{Employment Rate Effect}} \times \overbrace{\frac{\text{Average Pension}}{\text{GDP}}}^{\text{Benefit Ratio Effect}} \\
 &\times \underbrace{\frac{\text{Working People 15-64}}{\text{Hours Worked 15-71}}}_{\text{residual}}
 \end{aligned}$$

Il est notable que la signification du résidu présenté dans cette décomposition n'est pas évidente et il pourrait être utile d'ajuster cette décomposition en la neutralisant des évolutions du temps de travail des 15-71 ans, ce qui reviendrait à regrouper les deux derniers termes de cette équation, le dernier terme devenant la pension moyenne ramenée au PIB par emploi des personnes âgées de 15 à 64 ans. Par ailleurs, il pourrait également être utile de restreindre le champ de l'indicateur aux seuls régimes de retraites (hors pensions d'invalidité et préretraites et de survie), de manière notamment à neutraliser les éventuelles évolutions des taux de couverture de ces autres prestations.

3 Des limites à la comparabilité des indicateurs prospectifs

Deux principales difficultés affectent la comparabilité des tendances des taux de remplacement théoriques et du ratio de la pension moyenne au salaire moyen. D'une part pour les taux de remplacement théoriques, la représentativité du cas-type de base retenu est variable entre États membres. D'autre part, la couverture des régimes par capitalisation pris en compte est variable entre les deux exercices, à la fois entre pays mais également pour certains pays entre les exercices CPE et CPS (en particulier du fait de la prise en compte de régimes individuels pour les taux de remplacement, comme par exemple les *Riester pension* en Allemagne ou le *TFR* en Italie).

a. Une représentativité variable du cas type pour les taux de remplacement théoriques

La représentativité variable selon les États du cas-type de base implique que les résultats ne peuvent pas directement être interprétés en niveaux, mais doivent être interprétés en évolution et d'autre part que ces résultats en évolution ne sont pas des projections moyennes, même si selon le degré de représentativité du cas type de base, elles peuvent en être proche.

◦ **Une représentativité variable de la carrière type retenue**

Si l'harmonisation des critères définissant les cas-types permet de comparer l'impact différencié des évolutions de la législation entre États membres, une telle démarche présente toutefois un certain nombre de difficultés, dont la plus évidente est celle liée à la représentativité des cas-types : chaque résultat se rapporte à un cas-type donné, dont la représentativité (ou la fréquence) varie entre États membres, à la fois aujourd'hui, mais aussi à l'avenir (en particulier les deux hypothèses centrales de la durée de carrière de 40 ans et de l'âge de la retraite à 65 ans).

Afin de réduire les difficultés d'interprétation, il est donc nécessaire d'analyser les résultats au regard d'une information détaillée sur la représentativité des cas-types et les hypothèses sous-jacentes. La publication des résultats s'accompagne ainsi d'éléments de contexte, en particulier sur la durée moyenne des carrières, l'âge effectif de la retraite, la couverture des différents régimes, chacune de ces dimensions contribuant à des écarts de représentativité des cas types entre États-membres.

Dans ce cadre, la vocation de cet indicateur n'est pas d'informer à proprement parler sur les évolutions à venir des niveaux des pensions servies, mais de rendre compte des différences entre États membres des effets des mesures adoptées, ceci pour différents profils de carrière. Les projections du Comité de la Politique Économique permettent par ailleurs de donner des indications complémentaires sur les évolutions de la pension moyenne, qui, par construction, rendent en principe compte également de différents effets de composition et des évolutions du marché du travail.

Concernant les deux hypothèses centrales d'une liquidation à 65 ans et d'une durée de carrière de 40 ans, les éléments disponibles (issus de sources administratives nationales, cf. tableau 1), font apparaître que :

- L'âge de liquidation de 65 ans n'était réellement représentatif en 2006 que dans un pays (Suède et dans une moindre mesure au Portugal), la plupart des pays ayant un âge de liquidation moyen proche (France, Danemark, Italie...) ou inférieur à 60 ans (Finlande...). De plus, pour d'autres pays, cet âge est représentatif pour le régime de sécurité sociale, mais pas nécessairement pour les régimes professionnels pris en compte, comme aux Pays-Bas et en Irlande, qui permettent (ou permettaient) des liquidations à des âges plus faibles).
- La durée d'assurance à la liquidation (y-compris périodes non contributives) de 40 ans pour un homme n'est représentative que dans quelques pays (Espagne, France, Hongrie, Slovaquie, Suède). Elle peut être plus longue (comme en Belgique, République Tchèque, Estonie, Luxembourg et Royaume-Uni), mais est le plus souvent comprise entre 30 et 40 ans (Danemark, Italie, Lituanie, Pologne, Portugal, Finlande), voire très inférieure, proche de 30 ans ou plus basse (Grèce, Lettonie, Malte, Slovaquie).

Tableau 1 – Age moyen de liquidation de la retraite et durée d'assurance moyenne à la liquidation (2006)

	Age moyen de liquidation (*)		Durée d'assurance moyenne à la liquidation (**)	
	Total	Hommes/Femmes	Total	Hommes/Femmes
BE	ND	(64/63)	ND	(42,6/30,5)
BG	59,8	(60,8/58,6)	39,1	(41,7/35,6)
CZ	59,3	(61,1/57,7)	42	(44,4/39,9)
DK	61,7	(62,5/61,3)	27,7	(35,7/20,3)
DE	63,2 ans (60,7 en prenant en compte les pensions d'invalidité)		35,6	ND
EE	60,3	(61,5/59)	43,7	(45,6/42,9)
EL	60,4	(61,4/58,6)	25,1	(27,5/20,8)
ES	62,9	(62,9/63)	38	(40,3/30,4)
FR	60,2	(59,8/61,5)	35,75	(40/31,75)
IE	65	ND	ND	
IT	60,3	(60,5/60)	32,1	(34,9/27,9)
CY	63,6	ND	32,2	ND
LV	60,3	(61,4/58,3)	30	(30/29)
LT	60	(61,4/58,4)	35,8	(37,5/34,2)
LU	59,5	(59,3/60,1)	42,2	(42,9/38,8)
HU	58,5	(59,9/57,5)	38,8	(39,9/38)
MT	59,6	(59,9/58,2)	26,3	(29,1/23,5)
NL	65		ND	
AT	61	(63,2/59,3)	37,3	(40,6/34,7)
PL	57,8	(60,5/56,4)	34,3	(36,5/33,3)
PT	63,7	(63,3/64,3)	28,5	(32,3/23,9)
RO	54,7	(55,5/53,6)	33	(38/29)
SI	63,2	(63,7/62,7)	28	(30/24)
SK	57,8	(60,2/56,8)	35,8	(40,4/34,0)
FI	59,5	(59,4/59,6)	31,9	(33,3/30,6)
SE	64,7	(64,8/64,7)	37	(40/34)
UK	62,3	(62,7/61,9)	35	(42/26)

Source : CPS-ISG à partir de sources nationales pour les âges de liquidation et les durées d'assurance. Champ : régimes de sécurité sociale, en particulier les régimes professionnels ne sont pas pris en compte. Notes : (*) âge de liquidation des nouveaux retraités en 2006 ou année proche: ces données couvrent les principaux régimes de protection sociale, sans que la comparabilité des champs soit assurée entre pays, par exemple pour la prise en compte des régimes des indépendants. (**) Durée d'ancienneté en prenant en compte les périodes non contributives (en 2006 ou année proche); ces données couvrent les principaux régimes de protection sociale, sans que la comparabilité des champs soit assurée entre pays, par exemple pour la prise en compte des régimes des indépendants. Les données pour la France sont relatives à 2004 issues des données de l'EIC et de l'EIR. ND pour non disponible.

De même, le profil de carrière du cas de base semble peu représentatif. En effet, les études réalisées par l'INSEE tendent à montrer qu'en moyenne les carrières sont plutôt concaves⁵. Toutefois, la prise en compte de la concavité des carrières ne tend pas à modifier significativement les comparaisons exprimées en tendance (ISG 2006).

° **Une représentativité variable des régimes complémentaires pris en compte dans les cas-types théoriques**

Pour le calcul des taux de remplacement théoriques, certains pays intègrent dans leurs calculs au-delà des régimes obligatoires de sécurité sociale, les principaux régimes professionnels des salariés du secteur privé (Belgique, Danemark, Pays-Bas, Irlande, Suède, Royaume-Uni) ou

⁵ Malik Koubi, 2003, "Les carrières salariales par cohorte de 1967 à 2000" dans la revue de l'INSEE "Economie et Statistiques", n°369-370, 2004.

parfois des régimes individuels volontaires (Italie et Allemagne). Or la couverture de ces régimes est très variable et n'est supérieure à 90% de la population active qu'aux Pays-Bas et en Suède. Si elle est souvent majoritaire (Danemark de l'ordre de 80%, Allemagne de l'ordre de 70%, Belgique, Irlande et Royaume-Uni de l'ordre de 55%), elle est également parfois minoritaire (Italie de l'ordre de 20%).

Il en résulte que la proportion de personnes qui ne sont pas couvertes par ces régimes peut être significative (parfois majoritaire ou proche de 50%), ce qui pose d'autres difficultés de comparabilité et souligne l'importance de prendre également en compte pour ces pays les résultats des cas-types n'intégrant pas les régimes professionnels ou individuels.

◦ **Des hypothèses hétérogènes sur l'évolution des taux de cotisation**

Outre le problème de différence d'hypothèse de rendement des régimes en répartition et en capitalisation, il convient de noter que l'indicateur de taux de remplacement théorique est assorti d'hypothèses sur les taux de cotisations, établies au plan national, en particulier pour ce qui concerne les régimes complémentaires. Concernant les régimes de sécurité sociale ou apparentés, aucun pays ne fait mention explicite d'une hausse des taux de cotisations, ce qui n'est pas le cas pour les régimes professionnels ou individuels (tableau 2).

Ainsi certains pays incorporent des hypothèses de hausses des taux de cotisations pour ces derniers régimes. Ces hausses correspondent à des hausses de prélèvements pour la plus grande partie de la population active, mais pas nécessairement pour l'ensemble de la population active, la couverture de ces régimes étant variable et souvent en expansion (tableau 2). Sur cette base, on peut estimer grossièrement que la hausse est de l'ordre de deux points de pourcentage aux Pays-Bas et au Danemark, de 3 points de pourcentage en Belgique, de 4 points de pourcentage en Allemagne et de l'ordre de 6 à 7 points en Italie. Inversement, quelques pays font l'hypothèse d'un maintien voire d'une baisse des taux de cotisations (Irlande, Suède et Royaume-Uni), qui peut se traduire par une baisse des taux de remplacement comme en Suède.

Tableau 2 – Taux de cotisation aux régimes professionnels et individuels pour les exercices de taux de remplacement théoriques

	Situation actuelle			Taux en projection
	Taux	Couverture		
		% de l'emploi	% des nouveaux flux de retraités	
Belgique	ND	55%	35%	4,25%
Danemark	10,8%	78%	ND	12,7%
Allemagne	ND	64%	16,5%	4%
Irlande	10 à 15%	55%	ND	10%
Italie	5,7%	20%	Moins de 5%	6,91%
Pays-Bas	9,8%	91%	ND	11,5 à 12,5%
Suède	4,5%	90%	ND	4,5%
Royaume-Uni	9%	55%	38%	8%

Source : CPS-ISG à partir de sources nationales.

b. Des champs couverts différents pour les deux indicateurs prospectifs

La comparaison entre les exercices du CPS et du CPE doit de plus intégrer que l'exercice du CPE qui porte prioritairement sur les régimes de pensions publics de sécurité sociale (il inclut pour la France les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO) ne couvre pas systématiquement certains régimes qui sont pris en compte dans l'exercice du CPS (cf. tableau 3).

Les régimes professionnels complémentaires ne sont ainsi pas systématiquement couverts dans l'exercice du CPE (notamment au Royaume-Uni), alors que les régimes de sécurité sociale par capitalisation obligatoire ne sont pas systématiquement pris en compte dans les résultats (car ils sont comptabilisés dans les opérations des agents privés en comptabilité nationale, comme par

exemple la *Premium Pension* en Suède).⁶⁷ Une autre source de différence tient à ce que l'exercice du CPE couvre les pensions d'invalidité, les pensions de survie et les préretraites, ce qui n'est pas le cas de l'exercice du CPS.

Ces différences de champ résultent des objectifs différents des deux exercices du CPS et du CPE : l'exercice du CPS vise à mesurer l'évolution des taux de remplacement des retraites au plan individuel (et peut inclure pour cela différents types de régimes considérés comme jouant un rôle majeur dans les différents pays)⁸, tandis que celui du CPE vise à mesurer l'évolution des dépenses de retraites relevant des administrations publiques et ayant donc une incidence directe sur la viabilité des finances publiques.

Cela introduit cependant des biais de comparaison dans l'évolution des deux indicateurs. Cela introduit d'ailleurs également un biais entre pays dans l'appréciation de la viabilité des finances publiques dans la mesure où les régimes complémentaires bénéficient souvent de conditions fiscales favorables, qui peuvent représenter des montants significatifs pour les budgets nationaux, montants dont les niveaux et l'évolution ne sont pas reflétés dans les exercices du CPE.

Tableau 3 – Champs couverts par les exercices CPS-ISG et CPE-AWG.

	Régimes de sécurité sociale et assimilés		Régimes professionnels ou individuels	
	CPS-ISG	CPE-AWG (a)	CPS-ISG	CPE-AWG
BE	Oui	Oui	Régime professionnel à cotisation définie	/
BG	Oui	Oui (b)	/	/
CZ	Oui	Oui	/	/
DK	Oui	Oui	Régimes professionnels à cotisation définie	Régimes professionnels
DE	Oui	Oui	Régimes individuels à cotisation définie (<i>Riester</i>)	/
EE	Oui	Oui (b)	/	/
EL	Oui	Oui	/	/
ES	Oui	Oui	/	Régimes professionnels et volontaires
FR	Oui	Oui	/	/
IE	Oui	Oui	Régimes professionnels à cotisation définie	/
IT	Oui	Oui	Régimes professionnels à cotisation définie (<i>TFR</i>)	/

⁶ Une décision d'Eurostat du 2 mars 2004 sur le classement des régimes de pension stipule qu'un régime avec constitution de réserves et cotisations prédéfinies ne peut être traité comme un régime de la sécurité sociale. Un tel régime ne peut donc être considéré comme faisant partie des administrations publiques et en conséquence n'est pas inclus dans le champ des dépenses publiques de retraites. Plus généralement, ces régimes ne sont pas inclus dans les comptes publics des comptes nationaux et n'ont donc aucun impact sur la dette ou les déficits publics.

⁷ Cf. les communiqués de presse d'Eurostat no 30/2004 du 2 mars 2004 et no 117/2004 du 23 septembre 2004, et le chapitre I.1.3. — classement des régimes de pension avec constitution de réserves et incidence sur les finances publiques — du manuel d'Eurostat sur le déficit public et la dette publique.

⁸ L'exercice du CPS inclut parfois des régimes qui couvrent actuellement largement la population active ou sont appelés à le faire dans les décennies à venir. C'est le cas de certains régimes professionnels (comme aux Pays-Bas, en Suède ou au Danemark, mais aussi en Belgique, en Irlande et au Royaume-Uni), mais aussi dans certains pays de régimes individuels (*Riester pension* en Allemagne, *TFR* en Italie).

	Régimes de sécurité sociale et assimilés		Régimes professionnels ou individuels	
	CPS-ISG	CPE-AWG (a)	CPS-ISG	CPE-AWG
CY	Oui	Oui	/	/
LV	Oui	Oui (b)	/	/
LT	Oui	Oui (b)	/	/
LU	Oui	Oui	/	/
HU	Oui	Oui (b)	/	/
MT	Oui	Oui	/	/
NL	Oui	Oui	Régimes professionnels	Régimes professionnels
AT	Oui	Oui	/	/
PL	Oui	Oui (b)	/	/
PT	Oui	Oui	/	Régimes professionnels
RO	Oui	Oui (b)	/	/
SI	Oui	Oui	/	/
SK	Oui	Oui (b)	/	/
FI	Oui	Oui	/	/
SE	Oui	Oui (b)	Régimes professionnels	Régimes professionnels et volontaires
UK	Oui	Oui	Régimes professionnels à cotisation définie	/

Note : (a) le champ de l'exercice AWG couvre également les pensions de réversion, les pensions d'invalidité et les préretraites. (b) Les régimes par capitalisation obligatoire sont comptabilisés de manière distincte.

c. Limites et pistes d'amélioration des exercices communautaires

Les exercices disponibles au plan communautaire, du CPS et du CPE fournissent ainsi une image relativement bien étayée en comparaison internationale des projections relatives aux régimes publics (hors régimes professionnels et individuels), mais gagneraient néanmoins à être plus systématiquement rapprochés dans le traitement du champ des régimes professionnels et individuels.

Cela permettrait d'apprécier avec plus de cohérence la contribution des différents types de régimes à l'évolution des taux de remplacement, des dépenses de retraite et des prélèvements. Par exemple, une prise en compte incomplète de l'évolution des dépenses liées aux différents types de régimes au-delà des régimes de sécurité sociale peut conduire à minorer les contraintes liées à la montée en charge de ces régimes et à majorer en comparaison les contraintes des régimes de sécurité sociale, la comparabilité des résultats s'en trouvant amoindrie.

On peut toutefois pour remédier à cette difficulté et ne présenter les résultats des projections des taux de remplacement théoriques du CPS et des *benefit-ratios* du CPE que sur le seul champ des régimes publics (y-compris les régimes de sécurité sociale en capitalisation obligatoire) et de manière séparée sur celui des régimes complémentaires par capitalisation (régimes professionnels et individuels). Une telle présentation des contributions de chacun des régimes permet davantage de transparence des exercices de projection, même s'il convient de noter que les résultats ne sont pas à ce stade disponibles de manière systématique sur le deuxième champ pour ce qui est de l'évolution des dépenses.

Un autre volet de ces exercices de projection, celui des financements et de leur évolution gagnerait sans doute à être renforcé. En particulier, les hausses de taux de cotisations ou les dépenses fiscales qui soutiennent le développement des régimes par capitalisation ne sont à ce stade que relativement peu commentées dans les exercices européens. Or les coûts de transition associés à l'introduction et la montée en charge de régimes en capitalisation (qu'ils soient obligatoires ou facultatifs et bénéficiant le cas échéant d'incitations fiscales) peuvent être significatifs. Il est d'ailleurs notable que les exercices de surveillance budgétaire prennent de fait

en compte l'ensemble de ces éléments pour l'évaluation de la situation courante des finances publiques et il semblerait donc à cet égard cohérent de mieux les intégrer dans les exercices prospectifs de dépenses publiques consacrées aux régimes de retraites.

4 Conclusion

Afin de compléter les indicateurs portant sur la situation courante de revenu des personnes de plus de 65 ans, deux indicateurs prospectifs ont été adoptés au plan communautaire. Il s'agit d'une part d'un indicateur d'évolution du taux de remplacement établi sur la base de cas-types (le taux de remplacement théorique) et d'autre part d'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, liées notamment aux différences de champs couverts entre les deux exercices et aux différences de représentativité du cas-types retenu entre les pays. Il convient de noter que ces exercices rendent ainsi compte de tendances individuelles et ne rendent donc qu'indirectement compte des évolutions possibles des niveaux de vie des plus de 65 ans, qui dépendront également en particulier de l'évolution de la structure des ménages et des évolutions spécifiques des pensions des hommes et des femmes.

S'il en résulte que les comparaisons d'évolution des taux de remplacement doivent être maniées avec précaution et accompagnées d'éléments de contexte (en particulier sur les champs retenus, les hypothèses et la représentativité), cela suggère également que ces deux indicateurs (taux de remplacement individuels sur cas types et ratio de la pension moyenne au salaire moyen issu des projections de dépenses) gagneraient à être utilisés de manière complémentaire aux fins de comparaisons internationales et à être accompagnés par des éléments sur les projections de dépenses elles-mêmes.

On peut également noter que les cadres de comparaison actuels gagneraient à être rendus plus cohérents, de manière à améliorer la comparabilité et la transparence de ces exercices, notamment dans le traitement des régimes de pension professionnels et individuels et de leur impact à la fois sur les taux de remplacement et sur les dépenses de retraites et les prélèvements qui y sont associés.