

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 10 avril 2014 à 9 h 30

« Carrières salariales et retraites dans les secteurs privé et public »

Document N°11

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

**Réflexions sur la construction d'indicateurs
de comparaison entre régimes de retraite**

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Réflexions sur la construction d'indicateurs de comparaison entre régimes de retraite

Dans la continuité des travaux déjà menés au cours du premier semestre 2014, à l'occasion des précédentes séances du Conseil d'orientation des retraites¹, ce document est consacré à une réflexion sur l'élaboration d'indicateurs visant à apprécier l'équité entre régimes de retraite, ou tout le moins à comparer leurs situations de manière pertinente, en vue du document sur le système de retraite que devra publier le COR chaque année avant le 15 juin.

Les indicateurs doivent notamment servir au nouveau Comité de suivi des retraites pour lui permettre de déterminer « *s'il considère que le système de retraite s'éloigne, de façon significative, de ses objectifs* »².

La démarche renvoie donc aux objectifs donnés au système de retraite, tels qu'ils sont définis en particulier dans l'article L111-2-1 du code de la sécurité sociale. A cet égard, les différents régimes de retraite sont mentionnés par la loi pour disposer que « *les assurés bénéficient d'un traitement équitable au regard de la durée de la retraite comme du montant de leur pension, quels que soient [...] les régimes dont ils relèvent [...]* ». Plus généralement, la loi du 20 janvier 2014 dispose, dans son article créant le Comité de suivi des retraites, que celui-ci devra « *examine[r] la situation du système de retraite au regard, en particulier, [...] de la situation comparée des droits à pension dans les différents régimes de retraite* ».

Si la loi mentionne ainsi explicitement ces différents régimes comme catégories pertinentes pour le suivi – au sein de l'ensemble des assurés –, elle ne précise toutefois pas la norme d'équité recherchée, et ne fournit donc pas « l'étalon » de mesure à l'aune duquel apprécier s'il y a ou non traitement équitable. Or il s'agit là d'un aspect crucial, puisque la notion d'équité de traitement est loin d'être univoque.

En particulier, un objectif d'identité stricte des situations n'est ni une condition nécessaire, ni une condition suffisante pour juger qu'il y a traitement équitable. Par exemple, constater statistiquement un écart de niveau moyen de retraite entre régimes ne permet pas en soi de conclure à l'existence d'inéquités entre ces régimes, pas plus que – à l'inverse – constater une proximité entre taux de remplacement moyens ne prouve qu'il y ait équité de traitement.

La divergence entre équité et identité de situation est d'autant plus forte dans le cas de l'équité selon les régimes d'affiliation que cette dimension – l'affiliation à tel ou tel régime – est d'une nature un peu particulière. Il ne s'agit pas en effet d'une caractéristique fixe des personnes – comme le sexe ou l'année de naissance – ni d'une caractéristique subie involontairement – comme le fait d'avoir eu des périodes de maladie ou de chômage en cours de carrière. Ainsi, le fait d'être ou d'avoir été affilié à un régime spécial de salarié est mécaniquement lié aux caractéristiques de carrière : il signale le fait d'avoir réussi un concours de la fonction publique ou d'avoir été embauché par une entreprise relevant d'un

¹ Voir le document n°15 de la séance du 22 janvier 2014 (indicateurs de taux de remplacement, de niveau de pension et de niveau de vie), le document n°17 de la séance du 13 février 2014 (indicateurs d'âges moyens de sortie d'activité et de départ à la retraite) et le document n°12 de la séance du 26 mars 2014 (indicateurs de durée de retraite).

² Article 4 de la loi du 20 janvier 2014.

régime spécial. Cette affiliation traduit donc généralement, par nature, une plus grande proximité au marché du travail, comparativement aux assurés du régime général parmi lesquelles on trouve les personnes ayant eu les carrières les plus précaires³. Or le cœur même des règles du système de retraite a des propriétés différentes selon les caractéristiques de carrière, généralement à l'avantage des carrières complètes par rapport aux carrières incomplètes⁴.

Quelles caractéristiques comparer ?

Avant d'aborder les propositions d'indicateurs permettant de comparer les régimes, deux questions de méthode doivent être évoquées.

La première a trait aux caractéristiques de retraite que l'on souhaite comparer. Comme on l'a déjà rappelé, la loi (article L111-2-1 du code de la sécurité sociale) signale explicitement le montant de la pension et la durée de retraite. Mais, plus généralement, on pourrait souhaiter comparer les régimes selon les quatre dimensions de l'équité habituellement suivies par le COR, ce qui conduit à inclure dans la réflexion, en outre, le taux de cotisation et la durée de carrière.

La comparaison des durées de carrière n'apporterait guère d'informations au regard de l'équité, pour la raison déjà évoquée : l'affiliation à un régime spécial de salarié traduit en soi un lien plus fort à l'emploi, vraisemblablement corrélé à une durée de carrière plus longue. On pourrait donc certes constater des durées d'emploi plus élevées parmi les anciens affiliés des régimes spéciaux, mais on voit mal quelles conclusions en tirer en termes d'équité⁵.

La comparaison des taux de cotisation, pour importante qu'elle soit, présente de grandes difficultés en pratique. Celles-ci tiennent d'abord au fait que les rémunérations totales des individus, dites « superbrutes » (salaires nets augmentés des cotisations salariales et employeurs), peuvent recouvrir des réalités différentes d'un secteur à l'autre, et ne sont donc pas directement comparables⁶ – notamment en ce qui concerne les fonctionnaires d'Etat (voir annexe). Par ailleurs, les comparaisons de taux de cotisation entre régimes sont rendues délicates par le fait que d'autres ressources que ces cotisations viennent financer les régimes, dans des proportions qui varient sensiblement d'un régime à l'autre – avec en particulier l'existence ou non de financements externes des dispositifs de solidarité, ainsi que les

³ Si, par exemple, on avait, pour assurer une plus grande comparabilité entre les régimes, restreint le champ aux assurés qui ont, au moins une fois au cours de leur carrière, été embauché dans un emploi stable dans une grande entreprise, les moyennes pour le « secteur privé » ainsi défini auraient été différentes – *a priori* dans le sens de durées de carrière en moyenne plus longues – de celles observées pour la totalité des assurés du privé.

⁴ Voir le chapitre 3 de la deuxième partie du dernier rapport du COR (*Retraites : un état des lieux du système français*, douzième rapport – janvier 2013). « L'avantage » donné aux carrières complètes dans le cœur du système de retraite passe principalement par la possibilité de liquider au taux plein dès l'âge d'ouverture des droits en cas de carrière complète à cet âge (et même avant cet âge en cas de carrière longue) ainsi que, au régime général, par la règle dite « des 25 meilleures années », qui s'avère d'autant plus avantageuse pour les assurés que leur nombre d'années de carrière est élevé.

⁵ Cette remarque vaut pour la durée de carrière *en soi*. Elle n'exclut pas qu'il puisse être intéressant de suivre d'autres indicateurs, plus synthétiques, dans lesquels la durée de carrière ou d'emploi intervient au côté d'autres dimensions : par exemple les taux d'annuité (la durée de carrière intervenant dans le dénominateur de ce taux) ou le rapport entre durée de retraite et durée de carrière.

⁶ Pour des comparaisons qui seraient davantage pertinentes, il faudrait en théorie connaître les productivités individuelles des assurés dans chaque secteur, qui, si elles pouvaient être observées, fourniraient un « bon » dénominateur auquel rapporter les montants de cotisations pour calculer un taux de cotisation.

mécanismes d'équilibrage appliqués (équilibrage par ajustement des taux de cotisation vs. recours à d'autres ressources : reprises de dette, utilisation des réserves, etc.). La comparaison des taux de cotisation d'un régime à l'autre nécessite donc en toute rigueur de raisonner à partir de taux « harmonisés », calculés selon des notions les plus comparables possibles. Un tel exercice est techniquement possible, mais les conclusions à en tirer sont délicates, dans la mesure où elles dépendent toujours, par construction, de conventions. Cet exercice a déjà été mené par le Conseil, notamment lors de sa séance de novembre 2013, consacré aux structures de financement des régimes de retraite⁷.

Ces difficultés de définition des notions ne se posent pas, en revanche, pour le montant de pension et la durée de retraite (laquelle renvoie principalement aux écarts entre les âges de départ à la retraite). Il convient néanmoins de s'interroger sur le champ d'observation sur lequel opérer les comparaisons, soulevant ainsi une seconde question de méthode.

Comment comparer ?

Comme on l'a déjà signalé, la confrontation de moyennes (ou de médianes, ou de tout autre élément de distribution) calculées sur l'ensemble des affiliés de chaque régime a peu de sens dès lors que les populations d'affiliés ont des caractéristiques très différentes. Pour ce qui concerne le montant de retraite, par exemple, comparer les montants moyens dans l'absolu (exprimés en euros), indépendamment des différences de niveau de salaire entre régimes, entrerait en contradiction avec le principe fondamental selon lequel « *le système de retraite par répartition assure aux retraités le versement de pensions en rapport avec les revenus qu'ils ont tirés de leur activité* » (article L111-2-1 du code de la sécurité sociale). Ce principe conduit à asseoir les comparaisons des montants de retraite sur des indicateurs de montants *relatifs*, exprimés en rapport à un revenu d'activité de référence (par exemple des indicateurs de taux de remplacement du dernier salaire, ou des indicateurs tels que les taux d'annuité ou de remplacement rapportés au salaire moyen de carrière).

Mais le recours à de tels indicateurs ne suffit pas. Le système de retraite a en effet aussi comme objectif de réaliser des redistributions entre catégories d'assuré, qui doivent être prises en compte dans les comparaisons visant à apprécier l'équité de traitement entre régimes, puisque ces redistributions traduisent justement le fait que l'équité ne consiste pas en une stricte identité des situations.

Prenons un exemple : une redistribution est, dans le système de retraite français, explicitement réalisée des hommes vers les femmes, au titre de la prise en compte (par des dispositifs spécifiques) de la maternité et de l'éducation des enfants. On ne devrait donc pas s'attendre à une situation *en moyenne* identique entre deux régimes dès lors que l'un a une proportion de femmes parmi ses affiliés plus élevée que l'autre. La situation d'équité de traitement justifierait au contraire que, à autres caractéristiques de carrières égales par ailleurs, les indicateurs (de montant de retraite ou d'âge de départ) apparaissent un peu plus favorables dans le régime qui compte une plus grande proportion de femmes.

Plus généralement, il semble important de tenir compte de trois grandes redistributions réalisées par le système de retraite : outre la redistribution entre genre, qui vient d'être mentionnée, une redistribution verticale entre assurés à plus haut et plus bas revenus, et une

⁷ Voir le document n°4 de la séance du COR du 26 novembre 2013, dont une partie des résultats et des compléments sont présentés dans le **document n°2** du dossier de la présente séance.

redistribution entre assurés à carrières courtes et assurés à carrières complètes – au bénéfice de ces dernières. Ces trois dimensions, *a minima*, devraient être prises en compte dans les comparaisons, soit en calculant des moyennes « corrigées des écarts de structure » (en affectant le même poids dans chaque régime à chaque catégorie), soit – plus simplement – en comparant les régimes séparément sur divers sous-champs homogènes. Il serait justifié, à cet égard, de s'intéresser par exemple au champ restreint aux assurés à carrières complètes, et de ventiler les résultats par sexe et par tranche de salaire.

Une autre question concerne l'indicateur à retenir : moyenne ou élément de la distribution (quantile) ? En matière d'âge de départ à la retraite, notamment, les régimes se distinguent principalement par leurs dispositifs de retraite anticipée, avant l'âge minimal d'ouverture des droits. Il semble de ce fait important de traiter à part la problématique spécifique des départs anticipés dans l'ensemble des disparités d'âge de départ à la retraite. Cela conduit à deux approches complémentaires : d'une part, un *focus* sur les départs anticipés dans chaque régime – et sur les dispositifs associés, ce qui peut conduire à regarder séparément les résultats selon les diverses catégories au sein des régimes –, d'autre part une comparaison des moyennes d'âges de départ *après neutralisation des départs anticipés*.

Propositions d'indicateurs

Les réflexions qui précèdent peuvent conduire à mettre en avant certains indicateurs, dans le futur document annuel du COR, pour apprécier la « *situation comparée des droits à pension dans les différents régimes de retraite* ». Du fait des difficultés méthodologiques présentées, il ne s'agit pas de « mesures » de l'équité – au sens où le suivi des indicateurs pourrait s'interpréter comme un diagnostic sur le fait qu'il y a ou non traitement équitable –, mais plutôt d'éléments de constat éclairant les différences et similarités entre régimes :

- En matière de taux de cotisation, davantage que les taux légaux et conventionnels il sera intéressant de suivre des ***taux de cotisations normalisés à assiette comparable***. Le suivi des évolutions au fil des générations s'avère certes compliqué, notamment du fait que la part employeur des cotisations pour les fonctionnaires d'Etat n'est observée, dans le cadre du CAS « pensions », que depuis relativement récemment (voir annexe). Néanmoins, les évolutions au cours du temps des taux moyens observés chaque année peuvent être suivies, selon des conventions les plus comparables d'un régime à l'autre. Outre les taux de cotisation harmonisés (à assiette comparable), il pourra être intéressant de suivre dans le futur document annuel du COR les ***taux de prélèvement d'équilibre*** dans chaque régime ou ensemble de régimes. Le **document n°2** du présent dossier, ainsi que le document n°4 de la séance de novembre 2013, présentent de tels taux, calculés pour l'année 2011.
- Pour la comparaison des montants de retraite, des indicateurs de montants relatifs, tels que des ***taux de remplacement*** ou des ***taux d'annuités***, pourraient être privilégiés. Pour tenir compte des principales différences de structure des populations d'affiliés entre régimes, il serait intéressant de restreindre le champ aux assurés à carrières complètes et, si possible, de ventiler selon le sexe et le niveau de salaire. Le **document n°3** du dossier illustre notamment de tels taux de remplacement, tirés d'une étude récente de la DREES à partir des données observées dans l'échantillon interrégimes de

retraités (EIR) de 2008⁸, et qui pourront être repris dans le document annuel du COR de juin 2014.

En complément de ces taux de remplacement observés en moyenne, il importe surtout de suivre les déterminants des taux de remplacement ou des taux d'annuité propres à chaque secteur, à savoir le taux de prime en fin de carrière dans la fonction publique et le rythme moyen de croissance des salaires dans le secteur privé. Pour illustrer de manière synthétique les enseignements d'un tel suivi, des simulations sur carrières type, telles que celles présentées dans le **document n°9** du dossier, peuvent être utiles. Cela nécessitera toutefois de bien prendre en compte ces déterminants dans les caractéristiques des cas type, ce qui impliquera notamment de modifier les caractéristiques des cas type de fonctionnaires d'Etat analysés par le COR de manière à ce que leurs taux de prime à chaque âge changent en fonction des évolutions observées parmi les fonctionnaires. Contrairement à ce qui est fait dans le document n°9, il faudrait ainsi considérer des profils de taux de prime selon l'âge distincts pour chaque génération, ce qui pourrait être fait en généralisant et adaptant aux cas type du COR le type d'analyse effectué dans le **document n°7** du dossier. Ces travaux n'ont pas pu être menés dans les délais de la présente séance, ne pourront probablement pas l'être non plus d'ici le premier document annuel du COR, renvoyant alors au point annuel suivant en juin 2015.

- Enfin, en matière d'âge de départ à la retraite, il semble utile d'analyser séparément les deux problématiques de départs anticipés avant l'âge minimal de droit commun⁹ et d'âge moyen de départ après cet âge. On remarquera que la première problématique s'inscrit, en outre, dans la mission spécifique confiée au Comité de suivi des retraites d'« *examine[r] la situation du système de retraite au regard, en particulier, [...] des dispositifs de départ en retraite anticipée* » (article 4 de la loi du 20 janvier 2014).

En termes techniques d'élaboration des indicateurs, on se reportera à l'approche, développée dans le cadre de la séance du COR de février 2014, à partir des taux de retraités observés à chaque âge pour l'ensemble des régimes. Un travail technique complémentaire devra être mené pour reproduire l'approche au sein de chacun des régimes. Les délais pourraient toutefois s'avérer trop courts d'ici au point annuel de juin 2014 – qui présenterait alors des indicateurs plus frustes, en attendant le point de juin 2015 pour l'élaboration d'indicateurs plus robustes.

⁸ « Les taux de remplacement du salaire par la retraite pour la génération 1942 », Virginie Andrieux et Cécile Chantel, *Dossier Solidarité et Santé* n°33, novembre 2012, DREES

⁹ Problématique spécifique en ce qu'elle ne concerne que certaines catégories parmi les fonctionnaires, exerçant des métiers qui n'ont généralement aucun équivalent dans le secteur privé (militaires, pompiers, ...)

Annexe : comparaison des rémunérations « super-brutes » (ou coûts salariaux) dans les différents régimes d'affiliation

Comme les montants de retraite sont calculés en fonction des revenus tirés de l'activité et que les cotisations sociales sont assises sur les salaires (en totalité ou en partie), la comparabilité des rémunérations perçues par les salariés dans les différents secteurs est cruciale en matière de retraite. La question se pose aussi bien pour les rémunérations directes (salaires « nets » de cotisations sociales) que pour les rémunérations totales (y compris cotisations sociales : salaires « superbruts », correspondant au « coût salarial »), ou que pour les notions intermédiaires (salaires « bruts », incluant les cotisations salariés mais pas les cotisations employeurs).

Le partage entre rémunérations directes et différées peut varier d'un secteur à l'autre ou d'un employeur à l'autre : un niveau de retraite plus élevé peut être choisi en contrepartie d'un niveau de salaire net plus bas, et n'être donc ni plus ni moins généreux qu'un autre « mix », associant montant de retraite plus faible mais salaire net plus élevé¹⁰. Cela relativise l'intérêt de comparer les salaires nets ou bruts d'un secteur à l'autre et conduit à privilégier, pour les comparaisons, la notion de salaire superbrut, *a priori* invariante quels que soient les choix de décomposition entre rémunérations directes et différées.

Mais la comparabilité des rémunérations superbrutes doit elle-même être relativisée, notamment lorsqu'on compare les employeurs du secteur privé et les employeurs publics. En effet, la raison pour laquelle les économistes considèrent, d'ordinaire, que la notion de salaire superbrut est la plus pertinente est que celle-ci correspond, en première approximation, à la productivité individuelle du salarié, ce qui expliquerait qu'elle ne varie pas (ou peu) d'un secteur à l'autre ou d'un employeur à l'autre – à l'inverse du partage entre rémunérations directes ou différées, qui dépend également en partie de la politique salariale de l'employeur. L'argument est, selon la théorie microéconomique, le suivant : dans des conditions de « concurrence parfaite », les entreprises ne peuvent en théorie pas verser des salaires supérieurs à la productivité des salariés (elles feraient alors faillite) ni inférieurs (leurs salariés seraient incités à changer d'entreprise pour augmenter leurs rémunérations). Cet argument tient donc à une condition de survie des entreprises. Toutefois, en pratique, un certain nombre d'employeurs dans le secteur privé ne sont pas dans la situation théorique de concurrence parfaite. C'est le cas davantage encore pour ce qui concerne les employeurs du secteur public, qui répondent à une mission de service public et ne sont pas soumis à la concurrence – et dont la « condition de survie » diffère radicalement, à ce titre, de celle des entreprises soumises à la concurrence.

La difficulté de comparer les salaires superbruts d'un secteur à l'autre concerne notamment les fonctionnaires d'Etat, par opposition aux fonctionnaires territoriaux et hospitaliers et aux salariés affiliés au régime général. En effet, dans la logique du compte d'affectation spécial (ou CAS) « pensions »¹¹, le taux des cotisations versées par les employeurs de fonctionnaires

¹⁰ De telles différences peuvent avoir lieu entre entreprises même au sein du secteur privé, si l'on tient compte de la protection sociale complémentaire d'entreprise. Un employeur peut par exemple offrir des salaires nets plus bas que la moyenne de son secteur, mais abonder en contrepartie un régime de retraite supplémentaire par capitalisation pour ses salariés.

¹¹ Voir document n°3 de la séance du COR du 26 novembre 2013.

d'Etat est ajusté chaque année de manière à équilibrer financièrement le régime¹². Cela se traduit par des taux de cotisation nettement plus élevés dans ce régime que dans d'autres (voir **document n°2** du dossier) d'où, mécaniquement, des « salaires superbruts » plus élevés. Mais cette logique du CAS « pensions » est en partie conventionnelle : si, selon d'autres conventions comptables, on avait considéré par exemple qu'une partie des ressources versées par l'Etat correspondait au financement de dispositifs de solidarité (droits familiaux, minima de pensions, etc.), la part des ressources versées au titre de la cotisation employeur apparaîtrait plus faible, d'où un taux de cotisation et des salaires superbruts en apparence moins élevés.

La nature en partie conventionnelle des rémunérations superbrutes des fonctionnaires d'Etat ne doit pas pour autant faire tomber dans deux écueils.

Le premier serait de ne voir la cotisation versée par l'Etat en tant qu'employeur que comme une cotisation entièrement « fictive », sans lien avec la contrepartie du travail effectué par les fonctionnaires d'Etat – ce qui reviendrait à faire l'hypothèse que la productivité individuelle de ces agents serait égale à leur salaire brut.

Le second serait de penser qu'il ne s'agit ici que d'une problématique d'écriture comptable, sans conséquence aucune sur les situations de salaire et d'emploi. Même si l'on juge que la logique du CAS « pensions » est, en partie au moins, affaire de conventions, elle implique des coûts réels pour les employeurs de fonctionnaires d'Etat (y compris autres que l'Etat), ce qui peut jouer sur leurs pratiques d'embauches et de rémunérations. Pour prendre un exemple, on peut citer le rapport Pêcheur sur la fonction publique, qui signale les questions de coût salarial comme un obstacle important aux mobilités entre les trois fonctions publiques. En effet, « *la contribution employeur (part patronale de la cotisation retraite) due par la collectivité territoriale auprès de laquelle un fonctionnaire d'Etat est détaché est très supérieure à celle applicable aux fonctionnaires territoriaux affiliés à la CNRACL (74,28 % contre 28,85 %). [...] Les collectivités territoriales peuvent alors être dissuadées de recruter des agents de l'Etat en détachement. En revanche, dans le cas où le fonctionnaire de l'Etat est intégré dans la fonction publique territoriale sans détachement préalable, il est affilié directement au régime de retraite de la fonction publique territoriale. [...] Cette difficulté a été relevée par un très grand nombre d'interlocuteurs. Elle est également mise en exergue par le récent rapport sur l'affectation et la mobilité des fonctionnaires sur les territoires, remis par la mission IGA/IGF/IGAS conduite par Mme Corinne Desforges.* »¹³

¹² Les taux de cotisations employeurs sont distincts pour les militaires et pour les fonctionnaires civils. Par ailleurs, La Poste et Orange (ex-France Télécom) se voient appliqués un taux spécifique, dit « d'équité concurrentielle », et dont le mode de calcul est spécifique. En revanche, les employeurs de fonctionnaires d'Etat autres que l'Etat (établissements publics, collectivités locales et établissements publics locaux ou de santé, associations, entreprises du secteur privé employant des fonctionnaires en détachement, etc.) versent des cotisations au même taux que ce dernier.

¹³ *Rapport sur la fonction publique* présenté au Premier Ministre en octobre 2013 par M. Bernard Pêcheur (pages 103–104). Le rapport en déduit, en termes de préconisations, qu'« il convient de mettre en place, à bref délai, un mécanisme adéquat. Dans la mesure où la mobilité entre fonctions publiques participe de l'intérêt général, le financement par l'Etat, le cas échéant par voie de remboursement, du surcoût d'affiliation pourrait être envisagé, l'impact budgétaire de cette mesure restant modéré ».