

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES  
Séance plénière du 15 avril 2015 à 9 h 30  
« Les indicateurs de suivi des retraites au fil des générations »

<b>Document N° 1</b>
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

## **Note de présentation générale**

*Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites*



## Les indicateurs de suivi des retraites au fil des générations

Cette séance du Conseil d'orientation des retraites (COR) est consacrée à l'examen de résultats relatifs aux évolutions au fil des générations pour les diverses grandeurs pertinentes en matière de retraite (montant de pension, durée de retraite, etc.).

Elle s'inscrit dans la préparation du rapport annuel que le COR publiera le 10 juin prochain dans le cadre de la nouvelle procédure de suivi et de pilotage du système de retraite, dressant l'état des lieux sur les évolutions et les perspectives des retraites en France, et fondé pour cela sur le suivi d'indicateurs rétrospectifs et prospectifs. À cet égard, dans une optique méthodologique le dossier de la séance aborde, dans sa deuxième partie, d'autres indicateurs que ceux de suivi au fil des générations.

### 1. Rappel : la démarche du COR pour ses indicateurs

La démarche de suivi d'indicateurs statistiques par le COR, notamment dans le cadre du rapport qui, suite à la dernière réforme des retraites (loi du 20 janvier 2014), doit être publié chaque année au plus tard le 15 juin<sup>1</sup>, s'inscrit dans une double finalité de suivi (visant à mesurer l'adéquation du système de retraite à ses objectifs) et de pilotage (visant à aider, le cas échéant, à la formulation de recommandations relatives aux modifications des paramètres de retraite par le Comité de suivi des retraites).

Dans ce cadre, le choix des indicateurs obéit à certains principes, qui ont été explicités dans une récente *Lettre du COR* (voir **document n°2**). Il ne s'agit pas en effet de construire un annuaire statistique général, mais de mettre en avant quelques résultats chiffrés, qui doivent être utiles dans l'optique de prendre des décisions de pilotage du système de retraite français. Dans l'idéal, le nombre d'indicateurs retenus ne devrait donc pas dépasser le nombre d'objectifs donnés au système. Mais s'en tenir à un seul indicateur par objectif suppose toutefois que chaque objectif ait été au préalable précisément défini, et que son appréciation soit consensuelle ; or, les grands objectifs et principes généraux du système de retraite français définis par la loi restent à un niveau assez général. Pour pouvoir éclairer les décisions de pilotage, ces grands objectifs nécessiteraient d'être complétés par un ou plusieurs objectifs plus précis, et donc plus opérationnels. Comme la loi ne les définit pas, le choix fait par le COR dans son premier rapport annuel de juin 2014 a été de proposer des indicateurs complémentaires, déclinés selon les différentes dimensions de la retraite.

En particulier, le COR retient deux manières d'appréhender le système de retraite, en fonction des deux grands types d'objectifs assignés au système : selon une approche « du point de vue des régimes », pertinente notamment lorsqu'on s'intéresse aux problématiques de financement et qui conduit à calculer des indicateurs par année ; et selon une approche « du point de vue des assurés », davantage pertinente pour apprécier le vécu de la retraite par les assurés et donc pour appréhender les objectifs d'équité entre les assurés, en particulier d'équité entre générations. Cette seconde approche est elle-même déclinée de deux façons, selon qu'on privilégie le suivi de la situation « standard » d'une carrière type choisie comme référence

---

<sup>1</sup> Voir la première édition de ce rapport : COR, 2014, *Évolutions et perspectives des retraites en France*, rapport annuel du COR – juin 2014.

(cas type d'un salarié non-cadre du secteur privé ayant une carrière complète en emploi), ou bien la situation de « l'individu moyen » de chaque génération.

Cette démarche conduit donc au total à trois jeux d'indicateurs, déclinés selon les diverses dimensions de la retraite (montant de pension relative, taux de cotisation, durée de retraite et durée de carrière).

**Tableau :** Les indicateurs du COR pour le suivi et le pilotage du système de retraite

Approche du point de vue des régimes de retraite (vision par année)	Approche du point de vue des assurés (vision par génération)		Indicateur synthétique
	<i>pour une carrière type complète et continue de salarié du privé non-cadre</i>	<i>pour « l'individu moyen » de chaque génération</i>	
<b>Solde financier</b>			Les dimensions de la retraite
Montant moyen des pensions de l'ensemble des retraités, relativement au revenu d'activité moyen	<i>Taux de remplacement à la liquidation (net de cotisations sociales)</i>	<i>Pension moyenne à 65 ans, relative au salaire moyen de l'économie</i>	
Taux de prélèvement global + <i>taux légal de cotisation CNAV+ARRCO sous plafond</i>	Taux de cotisation moyen sur l'ensemble de la carrière		
Rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités + <i>âge conjoncturel moyen de départ à la retraite</i>	Durée de retraite + <i>durée de retraite relative à la durée validée pour la retraite</i>	<b>Durée de retraite</b> + <i>durée de retraite relative à la durée validée pour la retraite</i>	
	<i>Durée validée pour la retraite (relative à la durée de vie totale)</i>	<i>Durée validée pour la retraite (relative à la durée de vie totale)</i>	

*Note : Les indicateurs signalés en gras correspondent aux indicateurs de suivi définis dans le décret n°2014-654 du 20 juin 2014. Les indicateurs en italique sont des indicateurs connexes aux quatre dimensions fondamentales de la retraite.*

*Source : Lettre du COR n°9 – septembre 2014 (document n°2).*

Du fait de la double finalité de suivi et de pilotage, ces indicateurs sont calculés à la fois de manière rétrospective et prospective. Toutefois, dans la première édition du rapport annuel du COR (juin 2014), le recul temporel était insuffisant pour projeter les évolutions futures attendues de tous les indicateurs en tenant compte des effets de la loi du 20 janvier 2014, et seuls les indicateurs par génération sur cas types avaient fait l'objet de projections (jusqu'à la génération née en 1990). En complément, les projections pour les indicateurs annuels (solde financier, pension moyenne relative, âge moyen de départ à la retraite, etc.) ont été actualisées à l'automne 2014 et présentées dans le dossier de la réunion plénière du COR de 16 décembre 2014<sup>2</sup>. Le dossier de la présente séance détaille enfin les valeurs projetées, tenant compte des effets de la dernière réforme des retraites et calculées en cohérence avec l'actualisation des projections de décembre 2014, pour les indicateurs relatifs à « l'individu moyen » de chaque génération.

Rappelons que, comme pour les indicateurs financiers en projection présentés par le COR en décembre 2014, les résultats pour les générations qui ne sont pas encore parties à la retraite dépendent largement des hypothèses de projection (hypothèses démographiques, économiques ou relatives à la législation). Les documents présentent donc ces résultats pour plusieurs

<sup>2</sup> Voir notamment le document n°4 de la séance du COR du 16 décembre 2014 : « Résultats actualisés des projections dans les cinq scénarios économiques ».

scénarios distincts. La démarche est en outre celle de projections « à législation inchangée », c'est-à-dire que seules les modifications d'ores et déjà actées fin 2014 ont été prises en compte. Elle vise ainsi à présenter l'adéquation du système de retraite à ses objectifs en l'absence de toute nouvelle mesure de réglementation, conformément à l'optique de suivi, sans préjuger des éventuelles modifications qui pourront être décidées dans le cadre du pilotage.

## 2. Le suivi des retraites au fil des générations

Ces résultats en moyenne par génération sont présentés dans le **document n°3**, où ils sont, pour chaque indicateur, mis en parallèle des mêmes indicateurs calculés pour le cas type de salarié non-cadre du COR de chaque génération. Les évolutions au fil des générations, observées sur le passé et projetées à l'avenir, sont détaillées et analysées successivement pour les quatre dimensions de l'équité entre les générations mises en avant dans les travaux du COR : le montant de pension (ou le taux de remplacement), la durée de retraite, la durée de carrière et le taux de cotisation. En ce qui concerne les évolutions des montants moyens de pension, un complément est apporté dans le **document n°4**, qui détaille les observations pour les générations déjà entièrement parties à la retraite (depuis la génération née en 1924 à celle née en 1942). Cette analyse permet de rappeler que les facteurs d'évolutions entre les générations sont nombreux et complexes, et ne se résument pas aux seules évolutions des règles de retraite ; les évolutions de la structure de l'emploi (amélioration progressive des carrières féminines, diminution tendancielle de l'emploi non-salarié, notamment dans le secteur agricole, etc.) ont des impacts très forts, en mesure parfois de contrecarrer les effets propres des évolutions de la législation en matière de retraite.

Le **document n°5** apporte également un complément sur les évolutions des montants de pension au fil des générations, en se focalisant cette fois sur les pensions les plus basses. Le décret n° 2014-654 du 20 juin 2014 relatif au Comité de suivi des retraites définit en effet un indicateur spécifique – parmi ceux qui doivent faire l'objet d'un suivi dans le rapport annuel du COR – portant sur cette thématique. L'indicateur est, dans le décret, décrit en ces termes : « rapport, par génération de retraités, pour l'ensemble des régimes de retraite légalement obligatoires, entre la valeur de la pension en deçà de laquelle se situent les 10 % de retraités les moins aisés, d'une part, et la valeur moyenne des pensions de l'ensemble des retraités, d'autre part. Ce rapport est présenté selon le genre. ». Le document n°5 le détaille et le confronte à d'autres indicateurs de pension relative des plus basses pensions, afin de clarifier son interprétation et de tester la robustesse des évolutions constatées au choix des conventions de calcul. L'indicateur de pension relative des 10 % des retraités les moins aisés est calculé sur le champ des retraités à carrière complète ; en effet, sur le champ plus large de l'ensemble des retraités, il serait déterminé surtout par la distribution des durées de carrière au sein des retraités à carrière incomplète et perdrait de sa pertinence en tant qu'indicateur relatif aux montants de pension. L'analyse est menée à partir des données de l'échantillon interrégimes de retraités (EIR) de 2008 de la DREES

Rappelons, par ailleurs, qu'il est possible de construire des indicateurs synthétiques de suivi au fil des générations, qui ramènent les quatre dimensions de l'équité entre les générations à une seule. Le **document n°6** du dossier présente des indicateurs de ce type (taux de rendement interne, taux de récupération, etc.) et illustre leurs évolutions au moyen de simulations du modèle DESTINIE de l'INSEE.

L'usage de tels indicateurs synthétiques ne fait cependant pas consensus dans le cadre d'un système de retraite en répartition<sup>3</sup>. Il ne va pas de soi en effet qu'en répartition, l'équité entre générations consiste à égaliser le rendement pour les différentes générations<sup>4</sup>. Une autre critique formulée à l'encontre des indicateurs synthétiques est qu'ils ignorent par nature les différentes dimensions de l'équité : par exemple, le taux de rendement du système de retraite peut être identique pour une durée de retraite longue avec un montant de pension faible et pour une durée de retraite courte avec un montant de pension élevé. Le caractère trop synthétique de l'indicateur conduit alors à ne pas distinguer les deux objectifs de « traitement équitable au regard de la durée de la retraite » et de « traitement équitable au regard du montant de pension », qui sont visés concomitamment d'après la loi<sup>5</sup>.

C'est pourquoi l'objectif d'équité entre les générations<sup>6</sup> est apprécié dans le rapport annuel du COR en suivant des indicateurs distincts, qui couvrent au total les quatre dimensions synthétisées dans la notion de rendement, sans chercher à déterminer si un avantage selon une dimension donnée compense ou non un désavantage selon une autre. À ce titre, l'analyse réalisée dans le document n°6 est ici présentée à titre pédagogique, mais n'a pas vocation à être reprise dans le rapport annuel du COR. Elle apporte des compléments utiles, qui doivent être lus en plus – et non à la place – des résultats pour chacune des dimensions de l'équité. Elle permet par ailleurs de répondre à certaines questions spécifiques, par exemple celle de savoir si certaines générations « cotisent à perte » au système de retraite – ce qui serait le cas si le rendement s'avérait nul ou négatif pour ces générations.

### **3. Compléments méthodologiques sur les indicateurs, en préparation du rapport annuel du COR de juin 2015**

La deuxième partie du dossier apporte certains compléments méthodologiques sur des indicateurs de suivi calculés par année, en vue de l'élaboration du rapport annuel de juin 2015.

Le **document n°7** détaille le calcul du rapport entre la pension moyenne des retraités et le revenu d'activité moyen, qui est un déterminant important de la situation financière du système de retraite mais aussi des niveaux de vie comparés des retraités et des actifs. Dans le cadre de la démarche de suivi et de pilotage, qui impose un principe de parcimonie pour ce qui concerne le nombre d'indicateurs, il importe de retenir une seule définition pour le calcul de ce rapport ; toutefois, afin de vérifier la pertinence de la définition retenue par le COR pour

---

<sup>3</sup> Voir « Retraites : un état des lieux du système français », douzième rapport du COR, janvier 2013 (pages 88 à 90).

<sup>4</sup> Lors de l'instauration d'un système de retraite en répartition ou de son extension (généralisation des retraites complémentaires), la première génération de retraités bénéficie d'un rendement particulièrement élevé, sans porter préjudice aux générations suivantes ; ensuite, en régime de croisière, le rendement de la répartition correspond en principe au rythme de croissance, qui évolue au fil des décennies et donc des générations successives

<sup>5</sup> Voir le II de l'article L111-2-1 du code de la sécurité sociale, qui définit les objectifs donnés au système de retraite français.

<sup>6</sup> Rappelons que la démarche ne prétend pas apprécier globalement l'équité entre générations, car elle ne prend en compte que le système de retraite *stricto sensu*. Dans une approche globale, il faudrait aussi tenir compte des transferts entre générations opérés en dehors du système de retraite (autres branches de la protection sociale, fiscalité, éducation...), ainsi que des évolutions susceptibles d'avoir relativement avantage ou désavantage certaines générations en termes d'emploi ou de salaire (droit du travail, pratiques salariales...). Il pourrait d'ailleurs être justifié de compenser les désavantages subis par certaines générations (guerre, conditions de travail difficiles...) par des retraites plus avantageuses.

son premier rapport annuel, il est important de s'assurer que les diagnostics tirés du suivi de l'indicateur sont robustes à la définition retenue. L'analyse menée dans le document n°7 confirme que c'est bien le cas, au sens où d'autres conventions de calcul ou bien le recours à d'autres sources statistiques ne modifieraient qu'à la marge les évolutions observées sur le passé récent (période 2004-2012).

Les **documents n°8** et **n°9** détaillent quant à eux les indicateurs relatifs aux conditions de l'équilibre financier du système de retraite par répartition à un horizon donné.

Cet équilibre dépend des trois grands leviers que sont l'âge effectif moyen de départ à la retraite, le taux de prélèvement global pour la retraite et le rapport entre la pension moyenne des retraités et le revenu d'activité moyen. L'abaque du COR, construit à partir des résultats des projections financières réalisées par le Conseil, permet de visualiser toutes les combinaisons de ces trois grands leviers qui permettent d'équilibrer le système de retraite français une année donnée. Il permet également de déduire les évolutions d'un levier au regard des deux autres, afin d'équilibrer le système de retraite année après année. La *Lettre du COR* n° 11 (**document n°9**) donne les clés de lecture de l'abaque<sup>7</sup>.

Dans un contexte de changement démographique et/ou de fluctuations économiques de nature conjoncturelle, on peut aussi souhaiter assurer l'équilibre financier du système de retraite non pas chaque année, mais en moyenne sur une période donnée. La situation d'équilibre est alors définie par le fait que les excédents, dégagés lors des années où les ressources du système sont supérieures aux dépenses, compensent exactement au cours de la période considérée les besoins de financement, apparus lors des années où les dépenses dépassent les ressources. Le **document n°8** présente plusieurs indicateurs caractérisant l'équilibre financier en moyenne sur les vingt-cinq prochaines années, c'est-à-dire sur l'horizon défini par le décret n° 2014-654 du 20 juin 2014 que le Comité de suivi des retraites doit retenir pour l'indicateur de solde financier du système de retraite aux fins de pilotage du système.

Ces indicateurs consistent à rapporter les soldes financiers du système de retraite cumulés sur 25 ans au cumul des PIB sur la période, mais aussi, alternativement, au cumul des revenus d'activité ou bien à celui des pensions de retraite. Ces deux derniers rapports s'interprètent simplement : ils correspondent, dans le premier cas, à l'augmentation du taux de cotisation qu'il faudrait appliquer dès à présent et jusqu'à la fin de la période de 25 ans sur tous les revenus d'activité, et, dans le second cas, à l'abattement qu'il faudrait appliquer dès à présent et jusqu'à la fin de la période de 25 ans à toutes les pensions de retraite, pour assurer dans les deux cas l'équilibre financier en moyenne sur les 25 prochaines années. Soulignons que ces indicateurs synthétiques sont une façon d'apprécier la situation financière du système de retraite sur les 25 prochaines années et non une illustration de propositions de réforme. Ces indicateurs permettent d'apprécier les ajustements qui seraient nécessaires dans les deux situations extrêmes où aucune mesure spécifique ne serait prise, et où la pérennité financière serait donc assurée en faisant porter les efforts soit en totalité sur les cotisants, soit à l'inverse en totalité sur les retraités (dans les deux cas de manière uniforme sur toute la période considérée).

---

<sup>7</sup> En complément de l'abaque du COR, le secrétariat général du COR développe actuellement une interface utilisateur interactive, qui sera mise en ligne dans les prochains mois sur le site Internet du COR ([www.cor-retraites.fr](http://www.cor-retraites.fr)) afin de permettre à chacun de pouvoir simuler les conditions d'équilibre du système de retraite année après année, jusqu'en 2060.