

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 »

Document N° 2

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

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

Lettre du COR n°9 – septembre 2014

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

Le COR a publié en juin 2014 son premier rapport annuel sur les « évolutions et perspectives des retraites en France », en application de la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite. Ce rapport se fonde sur des « indicateurs de suivi », à la fois rétrospectifs et prospectifs, qui permettent de suivre dans ses diverses dimensions l'évolution du système de retraite français au regard de ses objectifs.

Le bon usage de ces indicateurs renvoie à différentes questions : comment ont-ils été choisis et élaborés ? Comment s'articulent-ils entre eux ? Comment les interpréter et quelles informations en tirer ? Qu'en déduire pour le pilotage du système de retraite ? Ne pourrait-on pas en réduire le nombre ?

Cette 9^e lettre du COR, à visée méthodologique, s'inscrit en complément du premier rapport annuel du Conseil, qui présente les indicateurs et les résultats qui leur sont associés. Elle cherche à répondre aux questions formulées ci-dessus, en expliquant la démarche adoptée par le Conseil pour construire et choisir ses indicateurs, et la façon dont ils s'articulent entre eux et peuvent être lus.

L'article 4 de loi du 20 janvier 2014 a mis en place un nouveau dispositif de suivi annuel et de pilotage du système de retraite français, dans lequel le COR s'est vu confié un rôle de diagnostic sur les évolutions et les perspectives des retraites.

Ce rôle s'exprime, en pratique, par la publication d'un rapport chaque année en juin, fondé sur le suivi d'un certain nombre d'indicateurs statistiques définis au regard des objectifs du système de retraite (voir l'encadré).

Des indicateurs associés aux objectifs du système de retraite

Cette nouvelle mission pose la question du choix et de l'élaboration de ces indicateurs. 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. Si le décret n° 2014-654 du 20 juin 2014 a retenu un nombre restreint d'indicateurs, le COR a choisi d'aller au-delà. Pour cela, il a consacré plusieurs de ses séances mensuelles du premier semestre 2014 à la réflexion, à l'élaboration et au choix des indicateurs, en fonction – et donc en partant – des objectifs fixés par la loi au système de retraite.

Une question concerne en effet le nombre d'indicateurs qui doivent faire l'objet d'un suivi. En théorie, une démarche de suivi et de pilotage efficace nécessite de ne retenir qu'un nombre limité d'indicateurs. Des indicateurs trop nombreux présenteraient le risque de diluer l'information, conduisant au final à des enseignements peu conclusifs, faute d'avoir hiérarchisé l'information et fait des choix quant aux points de vue adoptés.

Le nouveau dispositif annuel de suivi et de pilotage des retraites en France

Le dispositif mis en place par l'article 4 de loi du 20 janvier 2014 met en jeu plusieurs acteurs. Dans un premier temps, le COR doit « produire, au plus tard le 15 juin, un document annuel et public sur le système de retraite, fondé sur des indicateurs de suivi définis par décret au regard de [ses] objectifs ». Le Comité de suivi des retraites, nouvellement créé, doit ensuite indiquer, au plus tard le 15 juillet, « s'il considère que le système de retraite s'éloigne, de façon significative, de [ses] objectifs » et, le cas échéant, doit « adresse[r] au Parlement, au Gouvernement, aux caisses nationales des régimes obligatoires [...] des recommandations, rendues publiques, destinées à garantir le respect des objectifs ». Le comité de suivi est accompagné dans ses travaux par un jury citoyen, tiré au sort.

Le pilotage proprement dit, c'est-à-dire la prise de décision de faire évoluer les paramètres du système de retraite, est *in fine* assuré par le législateur, pour les régimes de base, et par les partenaires sociaux, pour les régimes complémentaires, en s'appuyant sur les recommandations qui leur auront été faites.

« Suivi » et « pilotage » : définitions

Le COR définit le pilotage d'un régime de retraite comme l'ajustement au fil du temps de ses paramètres en vue d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés. Cette définition, relativement large, permet de souligner trois aspects importants du pilotage : le fait qu'il n'a de sens que par rapport à des objectifs préalablement définis ; le fait qu'il s'agisse d'un processus d'ajustement régulier ; et le fait que son champ porte sur des ajustements paramétriques, par opposition à des changements structurels des règles de retraite.

Rappelons que les modalités du pilotage ne sont pas déterminées *a priori*, et peuvent être multiples. Ainsi, le pilotage du système de retraite français au cours des dix dernières années a combiné des règles automatiques (revalorisation des pensions selon l'inflation, détermination de la durée requise pour le taux plein selon une règle de calcul à partir des gains d'espérance de vie à 60 ans) ou des ajustements plus ponctuels (notamment dans le cadre des lois de financement de la sécurité sociale, ou au gré des lois de réforme des retraites).

Cette définition peut paraître trop large, car elle implique que tout système de retraite fait bien l'objet d'un pilotage dès lors que des ajustements, à un rythme plus ou moins régulier, lui sont apportés. Selon une acception plus restrictive du terme, on peut aussi considérer que le pilotage nécessite d'avoir défini par avance – dans un souci de lisibilité et de transparence – tout le processus pour la prise de décision quant aux ajustements à réaliser. La mise en place d'un dispositif de pilotage suppose alors d'explicitier les cinq éléments suivants : des objectifs et principes généraux du système ; des indicateurs statistiques pertinents au regard des objectifs ; des cibles quantitatives pour ces indicateurs et associées aux objectifs (valeurs à atteindre ou seuils à ne pas dépasser notamment) ; des paramètres (ou leviers) sur lesquels va porter le pilotage ; et, enfin, une procédure pour la prise de décision – définissant le rôle des divers acteurs et le calendrier. La loi du 20 janvier 2014 et le décret du 20 juin 2014 s'inscrivent dans ce cadre, notamment pour ce qui concerne la définition des cibles quantitatives, celle des indicateurs statistiques de suivi, et celle d'un processus explicite de prise de décision (diagnostic par le COR, puis aide à la décision par la formulation de recommandations par le Comité de suivi des retraites, puis prise de décision par le législateur pour les régimes de base et par les partenaires sociaux pour les régimes complémentaires).

En ce qui concerne les indicateurs, la qualification comme indicateurs « de suivi » ou « de pilotage » ne renvoie pas à des indicateurs distincts, mais à un cadre d'utilisation différent des mêmes indicateurs :

- dans l'optique de suivi, on analyse, au regard des cibles quantitatives associées aux objectifs, les évolutions des indicateurs observées sur le passé et projetées sur le futur, en l'absence de modification de la législation – donc « à législation constante » – afin de vérifier le respect des objectifs ;
- le pilotage n'intervient que si des écarts ont été constatés et jugés significatifs par rapport aux cibles visées : à partir de simulations de modifications des paramètres du système de retraite, visant à se rapprocher des cibles, le pilotage consiste alors à choisir la ou les modifications de paramètres qui seront jugées les plus satisfaisantes au regard des objectifs visés.

Dans l'idéal, le nombre d'indicateurs retenus ne devrait pas dépasser le nombre d'objectifs donnés au système.

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, tel n'est pas le cas en ce qui concerne le système de retraite français, pour lequel les grands objectifs et principes généraux sont définis par la loi, mais restent à un niveau assez général : « pérennité financière », équité entre les assurés « au regard de la durée de la retraite comme du montant de leur pension » (le montant de la pension étant aussi un objectif en soi, au-delà des questions d'équité, dans une optique de « garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour tous les retraités ») et « solidarité » (article L111-2-1).

Pour pouvoir éclairer véritablement les décisions de pilotage, ces grands objectifs nécessiteraient d'être complétés par un ou plusieurs objectifs plus précis, et donc plus opérationnels. La loi ne les définissant pas, le choix fait par le COR dans son premier rapport annuel de juin 2014, qui explique le nombre relativement importants d'indicateurs, a été de proposer des indicateurs complémentaires, déclinés selon les différentes dimensions de la retraite, de manière à pouvoir apprécier plus précisément la situation du système de retraite.

Deux approches pour le calcul des indicateurs...

Il y a en effet deux manières différentes d'appréhender le système de retraite, en fonction des deux grands types d'objectifs qu'on lui fixe :

- selon une approche « **du point de vue des régimes** », pertinente notamment lorsqu'on s'intéresse aux problématiques de financement, et donc en particulier lorsque l'on examine l'objectif de pérennité financière,
- ou selon une approche « **du point de vue des assurés** », davantage pertinente pour apprécier le vécu de la retraite par ces assurés, et donc pour appréhender les objectifs d'équité entre les assurés, en particulier d'équité entre générations.

La première approche conduit à suivre des agrégats macroéconomiques, calculés par année, tandis que la seconde consiste à suivre les assurés sur l'ensemble de leur cycle de vie (pendant la carrière puis pendant la retraite), à partir d'indicateurs longitudinaux calculés par génération.

Chaque indicateur doit ainsi donner lieu à au moins deux déclinaisons, pour refléter chacune de ces deux approches (ou « points de vue »), qui renvoient elles-mêmes aux deux grands objectifs de pérennité financière et d'équité entre les assurés. Le choix d'examiner une déclinaison ou l'autre dépendra du point de vue souhaité. Par exemple, concernant le niveau des pensions, la perspective de la situation financière des retraites conduira à examiner le montant moyen des pensions de l'ensemble des retraités une année donnée, tandis qu'une analyse en termes d'équité conduira plutôt à comparer les montants moyens versés aux diverses générations.

... et des déclinaisons selon les diverses dimensions de la retraite

Si chaque grand objectif du système de retraite peut donner lieu à un indicateur synthétique unique, il est pertinent de les décliner aussi selon les diverses dimensions de la retraite. Ces dimensions sont les principales caractéristiques en jeu en matière de retraite : le **montant des pensions**, le **montant des cotisations**, la **durée de carrière** et la **durée de retraite**. Ces deux dernières dimensions de durée ne sont pertinentes que dans une vision longitudinale (par génération) ; dans une approche transversale (par année), on s'intéresse plutôt aux dimensions d'effectifs (**effectifs de cotisants** et **effectifs de retraités**).

Le tableau en page suivante illustre les correspondances entre les indicateurs « du point de vue des régimes » et ceux « du point de vue des assurés ». Ces correspondances ne doivent toutefois pas faire oublier que les facteurs dont dépendent les évolutions des indicateurs diffèrent dans certains cas. En particulier, les évolutions des indicateurs agrégés annuels (du point de vue des régimes) peuvent traduire les effets des différences de taille entre les générations successives (dits « effets de structure »), alors que les indicateurs calculés par génération sont totalement indépendants de ces effets.

Correspondance entre les dimensions de la retraite
du point de vue des régimes et du point de vue des assurés

	Approche du point de vue des régimes de retraite (vision par année)	Approche du point de vue des assurés (vision par génération , sur le cycle de vie)	
Indicateur synthétique	Solde financier (= dépenses – ressources, exprimées en % du PIB) (annuel ou cumulé sur plusieurs années)	Taux de récupération (= prestations reçues / cotisations versées cumulées sur l'ensemble du cycle de vie) ou taux de rendement interne	Indicateur synthétique
Les déterminants de l'équilibre financier du système de retraite	Montant moyen des pensions de l'ensemble des retraités , relativement au revenu d'activité moyen	Pension de retraite moyenne sur l'ensemble de la durée de retraite , relativement au salaire moyen de carrière	Les quatre dimensions de la retraite pour l'assuré
	Taux de prélèvement global (= somme des ressources du système de retraite rapportée à la masse des revenus d'activité bruts)	Taux de cotisation moyen sur l'ensemble de la carrière	
	Rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités	Nombre de retraités (en proportion de la population totale)	
Nombre de cotisants (en proportion de la population totale)		Durée de carrière (en proportion de la durée de vie totale)	

Comparer dans l'absolu le niveau d'un indicateur pour des générations ou des années très éloignées n'est guère pertinent. Par exemple, comparer les durées de retraite de deux générations très éloignées sans tenir compte des différences d'espérance de vie de ces générations peut fausser l'analyse. C'est pourquoi les dimensions sont appréciées de manière relative : les caractéristiques de durée sont ainsi présentées en proportion de la durée de vie totale de chaque génération, les effectifs en proportion de la population totale de l'année considérée, les montants de pension en proportion des revenus d'activité, et les soldes financiers en proportion du PIB.

Si l'on souhaitait ne retenir qu'un indicateur, résumant toutes les dimensions de la retraite en une seule, on ne suivrait que le solde financier du système de retraite pour l'approche du point de vue des régimes, et qu'un indicateur de rendement (par exemple, le rapport entre la somme de toutes les prestations de retraite perçue sur celle de toutes les cotisations versées sur l'ensemble du cycle de vie) pour l'approche du point de vue des assurés.

Pour juger de l'équité entre les assurés, une approche fondée exclusivement sur un indicateur de rendement réduirait toutefois le vécu de la

retraite à un bilan comptable entre contributions et prestations. Elle supposerait ainsi, par exemple, que les assurés sont indifférents entre une retraite un peu plus longue ou une pension un peu plus élevée, pourvu que la résultante en termes de masse de prestations reste inchangée – ce qui est discutable. Pour cette raison, les indicateurs de rendement ne font pas consensus au sein du COR et il a été jugé préférable de suivre toutes les dimensions de la retraite en parallèle.

En ce qui concerne les indicateurs agrégés annuels, la présentation du seul solde financier est également réductrice. Elle a pour principal inconvénient de ne pas présenter les leviers d'action pour le pilotage du système de retraite, alors que le suivi des différentes dimensions de la retraite les fait apparaître plus clairement. Pour cette raison, la décomposition du solde financier selon les trois dimensions de montant moyen de pension relatif aux revenus d'activité, de taux de prélèvement global, et de rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités (correspondant aux « trois leviers de l'abaque du COR ») est la plus adaptée au pilotage. A l'inverse, la décomposition, alternative, de ce solde comme différence entre la masse de prestations et la masse de ressources a pour inconvénient d'orienter la réflexion vers une discussion purement

comptable (vaut-il mieux augmenter les ressources ou diminuer les dépenses ?).

On peut s'interroger, pour finir, sur le nombre de dimensions de la retraite qui doivent être considérées car, dans ses publications, le COR met parfois en avant quatre dimensions (« les quatre dimensions de l'équité » entre les assurés) et d'autres fois seulement trois (notamment les « trois leviers de l'abaque du COR » – l'abaque du COR étant la représentation graphique de toutes les combinaisons de ces trois leviers permettant d'assurer l'équilibre financier du système de retraite une année donnée).

Cela tient au choix retenu pour apprécier les dimensions de durées de retraite et de carrière (du point de vue des assurés) ou de nombres de retraités et de cotisants (du point de vue des régimes). On peut considérer soit que ces dimensions doivent s'apprécier pour elles-mêmes, donc chacune séparément (ce qui conduit au total à quatre dimensions de la retraite), soit considérer que ce n'est que le rapport entre les deux qui importe (d'où trois dimensions au total). Dans le rapport annuel du COR, durée de retraite et durée de carrière des assurés sont présentées à la fois séparément et en ratio, tandis que seul le rapport entre nombre de cotisants et nombre de retraités fait l'objet d'un indicateur.

Signalons que d'autres indicateurs – intermédiaires entre les indicateurs reflétant les quatre dimensions prises isolément et l'indicateur synthétique qui les résume toutes les quatre – permettent d'analyser conjointement deux ou trois dimensions de la retraite. C'est le cas, par exemple, des indicateurs de taux d'annuité, qui rapportent le montant relatif de retraite à la durée de carrière.

Deux types d'indicateurs de retraite « du point de vue des assurés »

Si un seul indicateur suffit dans l'approche « du point de vue des régimes », pour le solde financier ou pour chacune de ses dimensions (montant moyen de pension relatif aux revenus d'activité, taux de prélèvement global, et rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités), l'approche « du point de vue des

assurés » peut, du fait de la grande diversité des situations individuelles, nécessiter de suivre plusieurs indicateurs complémentaires pour une même dimension. Dans le rapport annuel du COR, les indicateurs selon le point de vue de l'assuré ont ainsi été systématiquement calculés en double :

- pour une **carrière type de salarié du privé non-cadre**, complète et sans interruption (cas type) ;
- et pour « **l'individu moyen** » de chaque génération (tous régimes confondus).

Pour des raisons techniques, dans le rapport annuel de juin 2014, seuls les indicateurs sur cas type ont été projetés, alors que les indicateurs de moyennes par génération sont uniquement rétrospectifs. A l'avenir, les deux types d'indicateurs seront calculés et présentés pour les mêmes générations, en rétrospectif et en projection.

Les profils de carrière des assurés étant extrêmement variés, un ajustement donné des paramètres de retraite peut avoir des conséquences très différentes d'un profil à l'autre. Comme il n'est pas possible de piloter les paramètres de retraite en suivant individuellement tous les profils existants, les deux approches présentées par le COR permettent de fournir au moins deux éclairages alternatifs, pour fonder au mieux les décisions de pilotage, même si les indicateurs restent nécessairement globaux.

L'approche par cas type consiste à raisonner à partir d'une carrière choisie comme situation de référence, en considérant qu'elle est « standard » par opposition à d'autres carrières jugées « atypiques ». Le cas type retenu est celui d'un salarié non-cadre du secteur privé (situation d'emploi de loin la plus fréquente), ayant une carrière complète en emploi. Son âge de début de carrière (évoluant au fil des générations) et son profil de carrière salariale selon l'âge sont tirés d'observations statistiques de la DREES, ce qui renforce la pertinence de la carrière type retenue.

L'approche par cas type présente des avantages techniques indéniables. Elle est simple et permet aisément les calculs de tous les indicateurs, rétrospectivement et en projection. Mais une carrière type n'est jamais totalement représentative, et n'est donc pertinente que pour des profils de carrière qui lui sont fortement corrélés.

A l’opposé, l’approche par le suivi de la situation moyenne au sein de chaque génération tient compte de toute la diversité des profils de carrière. Elle permet de suivre les effets conjugués des évolutions des caractéristiques de retraite à profil de carrière donné et des évolutions de la part des divers profils au sein de chaque génération (habituellement dénommé effet « de structure » ou « de composition »). Mais elle peut masquer des évolutions individuelles opposées, ne correspondant pas forcément à des objectifs d’équité recherché.

Par exemple, une stabilité de la pension moyenne au fil des générations peut résulter d’une diminution au fil des générations de la pension versée aux anciens salariés, combinée à une augmentation de la proportion de salariés dans l’emploi (les pensions des salariés étant en moyenne plus élevées que celles des non-salariés). L’interprétation d’une telle stabilité peut être trompeuse : juger que cette stabilité permet d’assurer l’équité entre les générations reviendrait en effet à considérer que la hausse de la proportion des salariés constitue une « compensation » équitable de la baisse de leur pension !

Chacune des deux approches présente donc des intérêts et des limites. Le choix de préférer l’une ou l’autre pour appuyer les décisions de pilotage renvoie à la précision des normes d’équité et des objectifs poursuivis. La présentation par le COR de tous les indicateurs calculés selon les deux approches permet de laisser ce choix ouvert.

Des indicateurs complémentaires

Pour certaines dimensions de la retraite, le rapport annuel du COR présente en complément, ou en substitution, un indicateur connexe, jugé plus parlant ou qui fait davantage consensus, notamment dans les cas suivants.

Pension à la liquidation et pension sur l’ensemble du cycle de vie

Ainsi, au lieu de la pension de retraite moyenne de l’assuré (sur toute sa période de retraite) relative à son salaire moyen de carrière, est présenté un indicateur de taux de remplacement à la liquidation (rapport entre la pension perçue

lors de la liquidation et le dernier salaire de la carrière). Il exprime directement la variation des revenus au moment du départ à la retraite (dans l’hypothèse où la personne était en emploi juste avant) – et peut à ce titre être plus parlant pour les assurés. Mais le taux de remplacement à la liquidation ne tient pas compte des revalorisations des pensions jusqu’au décès. Son niveau est en outre directement sensible à la pente de carrière salariale, qui détermine l’écart entre le dernier salaire et le salaire moyen. Les deux indicateurs sont donc complémentaires.

Rapport démographique et âge de départ à la retraite

Le COR a pour habitude de représenter l’articulation entre les leviers économiques et démographiques de l’équilibre financier du système de retraite une année donnée sous la forme d’un graphique : l’abaque. Sur ce graphique, plutôt que le rapport entre nombre de cotisants et nombre de retraités (dénommé « rapport démographique »), est représenté l’âge effectif moyen de départ à la retraite (indicateur d’« âge conjoncturel » de la retraite).

Cet âge constitue en effet un déterminant important du rapport démographique et qui peut faire l’objet d’un pilotage – par l’ajustement des paramètres de durée requise, d’âge d’ouverture des droits ou d’âge d’annulation de la décote – contrairement aux autres déterminants du rapport démographique (fécondité, solde migratoire, etc.). Le choix de présenter cet indicateur correspond donc à celui de mettre davantage en avant les leviers de pilotage disponibles.

Autres indicateurs connexes

Précisons enfin ici deux autres indicateurs connexes. D’abord, comme le salaire moyen de fin de carrière par génération n’est pas disponible dans le système d’observation statistique actuel, la pension moyenne par génération, observée à l’âge de 65 ans, est exprimée relativement au salaire moyen dans l’ensemble de l’économie.

Par ailleurs, pour apprécier la durée de carrière, le rapport annuel du COR de juin 2014 retient la durée validée dans les régimes de retraite, plutôt que la durée effectivement travaillée (ou durée en emploi) proprement dite.

Au final, le tableau ci-après résume les divers indicateurs de résultats présentés dans le rapport

du COR de juin 2014, selon l'angle de vue adopté (en colonne) et par dimension de la retraite (en ligne).

Résumé des indicateurs de résultats du rapport annuel du COR

Approche transversale (par « angle de vue »)

Approche du point de vue des régimes de retraite (vision par année)	Approche du point de vue des assurés (vision par génération)		Indicateur synthétique
	pour une <i>carrière type</i> complète et continue de salarié du privé non-cadre	pour « l'individu moyen » de chaque génération	
Solde financier [Fig 2.2, 2.3 et 2.4]			
Montant moyen des pensions de l'ensemble des retraités, relativement au revenu d'activité moyen [Fig 2.7d]	Taux de remplacement à la liquidation (net de cotisations sociales) [Fig 2.5 et 2.6]	<i>Pension moyenne à 65 ans, relative au salaire moyen de l'économie</i> [Fig 2.7g]	Les dimensions de la retraite
Taux de prélèvement global [Fig 2.11] + taux légal de cotisation CNAV+ARRCO sous plafond [Fig 2.10g]	Taux de cotisation moyen sur l'ensemble de la carrière [Fig 2.10d]		
Rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités [Fig 1.15] + âge conjoncturel moyen de départ à la retraite [Fig 1.14d]	Durée de retraite [Fig 2.14g et 2.15] + durée de retraite relative à la durée validée pour la retraite [Fig 2.17]	Durée de retraite [Fig 2.14d et 2.16] + durée de retraite relative à la durée validée pour la retraite [Fig 2.18]	
	<i>Durée validée pour la retraite (relative à la durée de vie totale)</i> [Fig 2.12]	<i>Durée validée pour la retraite (relative à la durée de vie totale)</i> [Fig 2.13]	

Approche par dimension de la retraite

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. Les références entre crochets sont relatives à la numérotation des figures dans le rapport annuel du COR de juin 2014 (« g » = graphique de gauche ; « d » = graphique de droite).

Signalons que le décret du 20 juin 2014 et le rapport annuel du COR définissent d'autres indicateurs que les indicateurs de suivi et de pilotage présentés ici. Il s'agit, pour certains, d'indicateurs de contexte démographique et économique (par exemple, taux de fécondité, taux d'activité, etc.) et, pour d'autres, d'indicateurs visant, au-delà de données moyennes, à éclairer les phénomènes de dispersion et d'inégalité entre différentes catégories d'assurés au sein de chaque génération.

Quels indicateurs pour les objectifs d'équité intra-générationnelle ?

Les indicateurs présentés dans le tableau précédent s'inscrivent en effet pour l'essentiel dans le suivi des objectifs de pérennité financière et d'équité entre les générations. Or la loi donne aussi au système de retraite des objectifs

d'équité entre catégories d'assurés au sein de chaque génération – dont certains rejoignent l'objectif général de « solidarité » donné au système de retraite.

Ces objectifs d'équité intra-générationnelle et de solidarité portent plus particulièrement, d'après la loi, sur les écarts entre les femmes et les hommes, ainsi qu'entre les assurés selon les types de carrière (« activités et parcours professionnels passés »), selon l'espérance de vie en bonne santé, et selon les régimes d'affiliation.

Les indicateurs pertinents pour le suivi et le pilotage de ces objectifs ne sont pas nécessairement de simples déclinaisons, par sous-groupes d'assurés, des indicateurs retenus pour apprécier l'équité entre les générations. Les normes d'équité ne sont en effet pas toujours les mêmes : si l'équité inter-générationnelle s'entend comme une relative similarité des situations entre les diverses générations (ce qui conduit à s'assurer, par exemple, que les indicateurs ne dépassent, pour aucune

génération, une valeur limite), l'équité intra-générationnelle peut, à l'inverse, justifier des différences de traitement entre sous-groupes d'assurés afin de compenser des inégalités constatées en cours de carrière. D'une manière générale, l'objectif d'équité intra-générationnelle est mentionné dans la loi, mais les modalités pratiques pour l'apprécier – ou les normes d'équité sous-jacentes – ne sont pas précisées.

Notons que les questions relatives à l'équité intra-générationnelle renvoient le plus souvent aux redistributions réalisées par le système de retraite, de ce fait à l'architecture de ce système et aux formules de calcul elles-mêmes, plutôt qu'à leurs paramètres. Elles se prêtent donc moins à une démarche de pilotage continu à partir d'indicateurs, et davantage à des réformes structurelles.

Comment lire les indicateurs ?

Un indicateur ne renvoie pas à une valeur unique mais à une série de valeurs prises successivement au fil des années ou des générations, et ce parfois sous plusieurs hypothèses en projection (notamment économiques pour les indicateurs de niveau de pension, et de mortalité pour les indicateurs de durée relative de retraite ou de carrière).

Les indicateurs de suivi ont été choisis et élaborés dans l'optique d'apprécier si « le système de retraite s'éloigne, de façon significative, de [ses] objectifs » (article L111-2-1 du code de la sécurité sociale). La lecture qui doit en être faite est donc dictée par la manière dont les objectifs donnés au

système ont été précisés en termes de valeurs souhaitées – c'est-à-dire de « cibles quantitatives » – des indicateurs.

La formulation des cibles fait partie du débat général sur les finalités du système de retraite, au même titre que celle relative à ses objectifs et principes généraux.

Le décret du 20 juin 2014 a précisé les objectifs visés pour deux indicateurs : l'équité entre les générations en termes de montant de pension est appréciée par le fait que le taux de remplacement à la liquidation calculé pour le cas type ne passe, pour aucune génération, en-dessous d'une valeur de 66 % et l'équité en termes de taux de cotisation est appréciée par le fait que le taux légal pour le même cas type ne dépasse jamais la limite de 28 %.

Il n'est pas précisé de cible pour l'indicateur de pérennité financière, mais on conçoit que l'objectif visé est celui de solde financier projeté nul, au moins en moyenne, à moyen et long terme – la marge de fluctuation annuelle acceptable autour de la situation d'équilibre financier étant laissée à l'appréciation du Comité de suivi des retraites.

Enfin, si aucune cible n'est donnée pour l'indicateur de durée moyenne de retraite, l'exposé des motifs de la loi du 20 janvier 2014 reprend l'orientation de la réforme des retraites de 2003, visant à « stabiliser la part de la vie consacrée au travail », qui peut se traduire par l'objectif de stabilisation, au fil des générations, du rapport entre durée de retraite et durée de carrière – là encore, avec une marge de fluctuation qui reste à l'appréciation du Comité de suivi.

Qu'est-ce que le Conseil d'orientation des retraites ?

Créé en mai 2000, le Conseil d'orientation des retraites est une instance indépendante et pluraliste d'expertise et de travail concerté. Composé de parlementaires, de représentants d'organisations professionnelles et syndicales, de membres de l'administration et d'experts, il est placé auprès du Premier ministre.

Chargé de suivre et d'analyser les évolutions à moyen et long terme des régimes de retraite ainsi que la situation des retraités, le Conseil formule des propositions dans ce domaine à travers les rapports qu'il rend publics.

À partir de 2014, il publie chaque année un rapport relatif au suivi du système de retraite, fondé sur des indicateurs.

Cette lettre a été préparée par le secrétariat général du COR, sous la direction de M. Raphaël Hadas-Label, président du COR.

113, rue de Grenelle – 75007 Paris
www.cor-retraites.fr