

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 12 avril 2018 à 9h30
« Approfondissement sur les indicateurs du rapport annuel »

Document n° 8
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Faibles pensions : quel indicateur retenir ?

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Faibles pensions : quel indicateur retenir ?

Selon la loi du 20 janvier 2014, le Comité de suivi des retraites est chargé d'émettre un avis, voire des recommandations notamment sur « l'évolution du pouvoir d'achat des retraités, avec une attention prioritaire à ceux dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté ». À cette fin, l'article 1 du décret n° 2014-654 du 20 juin 2014 définit comme indicateur de suivi à intégrer dans le rapport annuel du COR « le 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. »

Cet indicateur peut également être mis en regard de l'objectif de solidarité tel que formulé au troisième alinéa du II de l'article L. 111-2-1 : « La Nation assigne également au système de retraite par répartition un objectif de solidarité entre les générations et au sein de chaque génération, notamment par l'égalité entre les femmes et les hommes, par la prise en compte des périodes éventuelles de privation involontaire d'emploi, totale ou partielle, et par la garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour tous les retraités. »

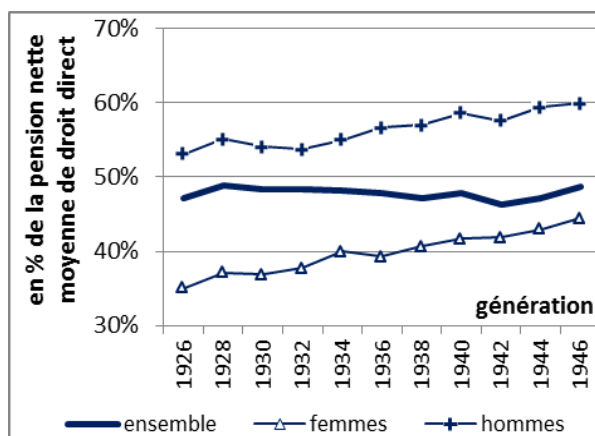
Cet indicateur présente plusieurs limites : il mélange deux indicateurs aux propriétés statistiques différentes, la moyenne et le décile ; l'interprétation de son évolution est complexe ; il ne peut être projeté avec les outils actuels, ce qui ne permet pas d'en faire un indicateur de suivi et de pilotage. En outre, il n'est pas associé à une cible définie.

La présente note propose de lui substituer trois indicateurs complémentaires : le taux de remplacement pour le cas type d'un salarié ayant effectué une carrière complète au SMIC, le rapport entre le montant de l'ASPA et la pension liquidée et l'évolution du rapport inter-déciles de niveau de vie des retraités.

1. L'indicateur actuel

Actuellement, l'indicateur rapporte le premier décile de pension nette (décliné par genre) à la moyenne des pensions nettes (hommes et femmes confondus). Il est calculé par la DREES à partir de l'échantillon inter-régimes de retraités (EIR) et présenté par génération sur le champ des retraités ayant eu une carrière complète. Il se présente ainsi dans le rapport annuel de juin 2017.

Figure 2.32 – Rapport entre le seuil de pension nette des 10 % les moins aisés et la pension nette moyenne



Lecture : parmi la génération 1946, les 10 % de retraités ayant les pensions nettes les plus faibles perçoivent une pension nette inférieure à 48,7 % de la pension nette moyenne de la génération (droit direct uniquement).

Note : pondérations corrigées de la mortalité différentielle.

Champ : retraités de droit direct à carrière complète, résidant en France ou à l'étranger.

Source : DREES, à partir de l'EIR 2012.

L'indicateur est corrigé de la mortalité différentielle, afin de tenir compte du fait que les personnes ayant de faibles pensions ont une probabilité plus forte de décéder plus jeune. En effet, étant donné que l'EIR observe les pensions versées en 2012, beaucoup de retraités appartenant aux générations les plus anciennes (1926 et suivantes) sont décédés avant 2012, de sorte que le montant de leur pension n'est pas observé. Il en résulte un biais de sélection, qu'il convient de corriger.

D'un point de vue statistique, l'indicateur retenu est assez inhabituel pour mesurer les inégalités dans la mesure où il mélange deux indicateurs aux propriétés statistiques différentes, la moyenne et le décile, alors qu'il serait plus logique de rapprocher le décile inférieur de la médiane.

Les évolutions de cet indicateur sont difficiles à interpréter, dans la mesure où elles dépendent non seulement des nombreux paramètres de calcul de la retraite (y compris les dispositifs de solidarité) et de la dispersion des revenus d'activité à partir desquels sont déterminées les pensions de retraite, mais aussi de la structure de la population des retraités entrant dans le champ de l'indicateur.

L'indicateur est calculé sur le champ des retraités à carrière complète, afin d'étudier la dispersion des pensions parmi les retraités à carrière complète. Cette population, principalement masculine dans les générations les plus anciennes, se féminise de plus en plus entre les générations 1926 et 1946 au fur et à mesure que les femmes ont plus souvent des carrières complètes. Comme elles ont des salaires plus faibles et donc des pensions plus faibles que les hommes (même avec une carrière complète), la féminisation croissante de la population étudiée conduit à une moindre augmentation de la pension moyenne de l'ensemble des femmes et des hommes (à savoir le dénominateur de l'indicateur) et à une moindre augmentation du premier décile de pension calculé sur l'ensemble des femmes et des hommes (à savoir le numérateur de l'indicateur). L'effet sur l'indicateur global, qui est

relativement stable, est au final ambigu¹. En revanche, la féminisation ne joue pas sur le premier décile des femmes ni sur le premier décile des hommes. L'augmentation de l'indicateur calculé pour les hommes comme pour les femmes provient alors plus d'une moindre évolution de la pension moyenne due à la féminisation de la population des retraités que d'une amélioration de la situation des 10 % de retraités ayant les pensions les moins élevées.

De fait, le CSR, dans son avis du 11 juillet 2016, s'est abstenu d'en commenter les évolutions (en l'occurrence, « les données montrent une stabilité relative de ce ratio entre les générations 1926 et 1946 »), si ce n'est de noter « la forte féminisation de ce décile de retraités les plus pauvres ».

Par ailleurs, cet indicateur présente deux limites importantes par rapport à l'objectif de suivi et de pilotage du système de retraite.

D'une part, il ne permet pas de relier explicitement l'objectif à piloter – le pouvoir d'achat des retraités les plus modestes et la solidarité au sein et entre les générations - au(x) paramètre(s) de pilotage permettant d'atteindre cet objectif (minima de pension ou montant du minimum vieillesse).

D'autre part, cet indicateur est difficilement calculable en cas de simulation de nouvelle mesure envisagée et en projection, compte tenu des outils de simulation et projection existants. De fait, l'indicateur de pension relative des 10 % de retraités les moins aisés est le seul parmi les indicateurs du décret qui n'est pas projeté.

Or, la démarche de suivi d'indicateurs statistiques par le COR dans le cadre de son rapport annuel 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). Il est essentiel que ces indicateurs puissent être calculés de manière non seulement rétrospective mais aussi prospective, pour apprécier comment évoluera l'indicateur en l'absence de nouvelles mesures (et si le système se rapproche ou non de l'objectif visé) et quels seraient les effets de nouvelles mesures sur l'indicateur (permettant de juger de l'opportunité de ces mesures au regard de l'objectif visé).

Enfin, cet indicateur est calculé au niveau individuel et pour les seules pensions perçues. Mais les pensions ne sont qu'une composante des revenus des retraités. Pour apprécier leur niveau de vie, il faut également tenir compte des autres revenus (revenus du patrimoine, etc.), des transferts (minimum vieillesse, allocations logement, etc.) et de la fiscalité. Il convient également de tenir compte de la structure de leurs ménages. Il est donc habituel de compléter les indicateurs de pension moyenne par des indicateurs de niveau de vie, c'est-à-dire, pour un individu donné, le revenu disponible du ménage auquel il appartient rapporté au nombre d'unités de consommation dans ce ménage.

¹ Paradoxalement, une amélioration absolue de la situation des femmes au fil des générations pourrait se traduire par une dégradation de l'indicateur : par exemple, si la montée en charge de l'AVPF permettait à certaines femmes à bas salaires et à durée cotisée courte de valider une carrière complète, ces femmes à basses pension entreraient dans le champ de l'indicateur et pourraient faire baisser la valeur du premier décile. Il en est de même de la montée du temps partiel, qui concerne très majoritairement les femmes, pour les générations les plus récentes.

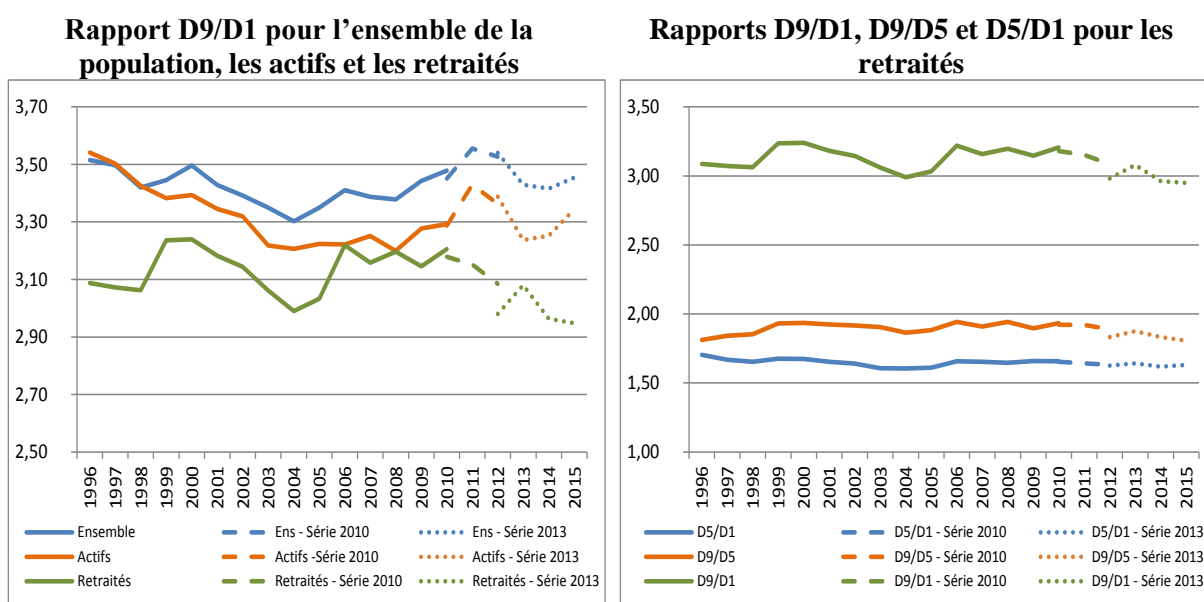
2. indicateurs alternatifs

Il apparaît que l'indicateur actuellement utilisé s'adresse à deux objectifs – à la fois un objectif de niveau de vie et un constat d'inégalités – sans satisfaire pleinement chacune des deux. Le COR propose alors de le remplacer par trois indicateurs complémentaires permettant de mieux répondre aux finalités de suivi et de pilotage du système de retraite.

Le premier indicateur proposé, dans l'esprit de l'indicateur actuel, s'intéresse à l'évolution des inégalités entre retraités mesurée par le rapport entre le seuil de niveau de vie des 10 % de retraités les moins aisés (D1) et le seuil des 10 % de retraités les plus aisés (D9). Ce rapport (D9/D1) constitue un indicateur usuel d'inégalités et est présenté pour sa dernière année connue dans le rapport annuel du COR².

Afin de mieux apprécier l'évolution du pouvoir d'achat des plus modestes, il est proposé d'étudier cet indicateur en rétrospectif (de 1996 à la dernière année connue) pour l'ensemble de la population, les actifs et les retraités et d'en étudier les composantes plus spécifiquement pour les retraités, à savoir l'évolution du rapport entre la médiane (D5) et D1 (qui est l'indicateur le plus proche de celui actuellement retenu) et du rapport entre D9 et D5 (qui complète l'analyse sur le haut de la distribution).

Rapports interdéciles des niveaux de vie des retraités, des actifs et de l'ensemble de la population de 1996 à 2015



Lecture : en 2015, les 10 % des retraités les plus aisés avaient un niveau de vie 2,95 fois supérieur aux 10 % des retraités les plus modestes.

Note : le niveau de vie d'une personne désigne le revenu disponible par unité de consommation, calculé en rapportant le revenu disponible du ménage auquel appartient la personne (somme de tous les revenus du ménage, y compris prestations sociales et revenus du patrimoine, nets d'impôts directs et de prélèvements sociaux) au nombre d'UC du ménage. Les loyers imputés aux propriétaires ne sont pas pris en compte.

Champ : personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire dont la personne de référence n'est pas un étudiant, selon leur situation : retraités ; inactifs au sens du BIT ; ensemble des personnes.

Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives 1996 à 2004 ; Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2015.

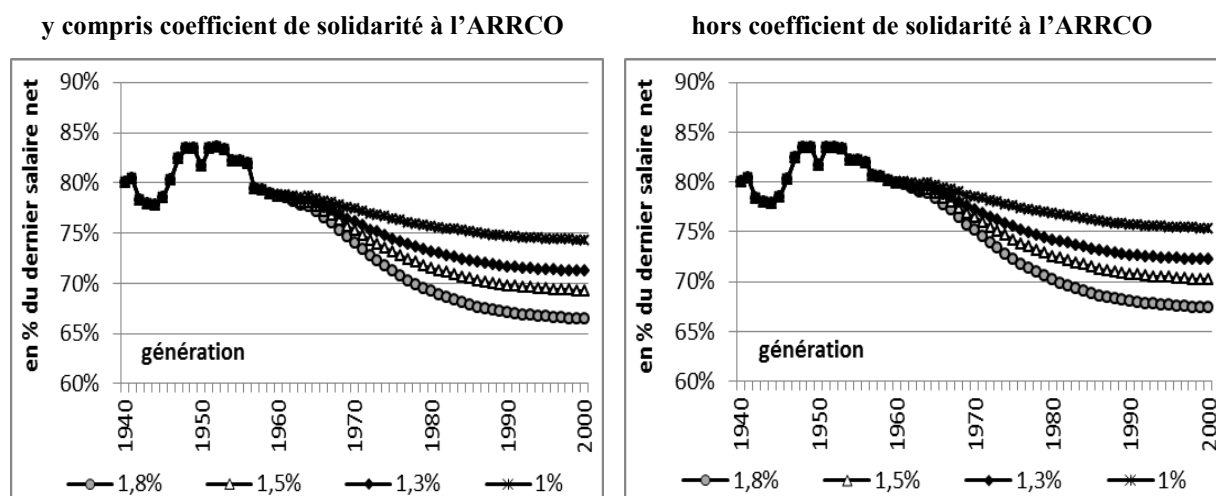
² Partie 2, « Le niveau de vie des retraités ».

Cet indicateur présente cependant les limites de l'indicateur actuel au regard du suivi et du pilotage du système de retraite, à savoir qu'il est difficile à relier à un paramètre de pilotage et difficile, en l'état des outils actuels, à projeter. En outre, il ne permet pas d'apprécier l'atteinte d'un niveau de vie satisfaisant au fil des générations.

C'est pourquoi, deux autres indicateurs, calculés sur un cas type ayant effectué la totalité de sa carrière au SMIC pourraient également être examinés dans le rapport annuel³.

Le premier indicateur, le taux de remplacement net pour un départ au taux plein sans décote ni surcote du cas type, est déjà présenté dans le rapport annuel par génération. Il permet d'analyser l'évolution du pouvoir d'achat des retraités dont la rémunération est modeste, même s'ils sont à temps plein et ont une carrière complète. Comparé à l'indicateur de taux de remplacement net, pour un départ sans décote ni surcote, du cas type de non-cadre du privé (le premier des indicateurs du décret du 20 juin 2014), il permet également d'analyser les effets de la solidarité (en l'occurrence du minimum contributif) sur la situation des retraités parmi les plus modestes. Il serait donc bien adapté au suivi de l'objectif de solidarité, ce que reconnaît le CSR dans son avis du 11 juillet 2016 en indiquant que l'« indicateur rétrospectif [la pension relative des 10 % de retraités les moins aisés] peut être complété par la projection, réalisée par le COR, de la situation d'un salarié à carrière complète entièrement cotisée au SMIC ».

Taux de remplacement net à l'issue d'une carrière entièrement cotisée au SMIC



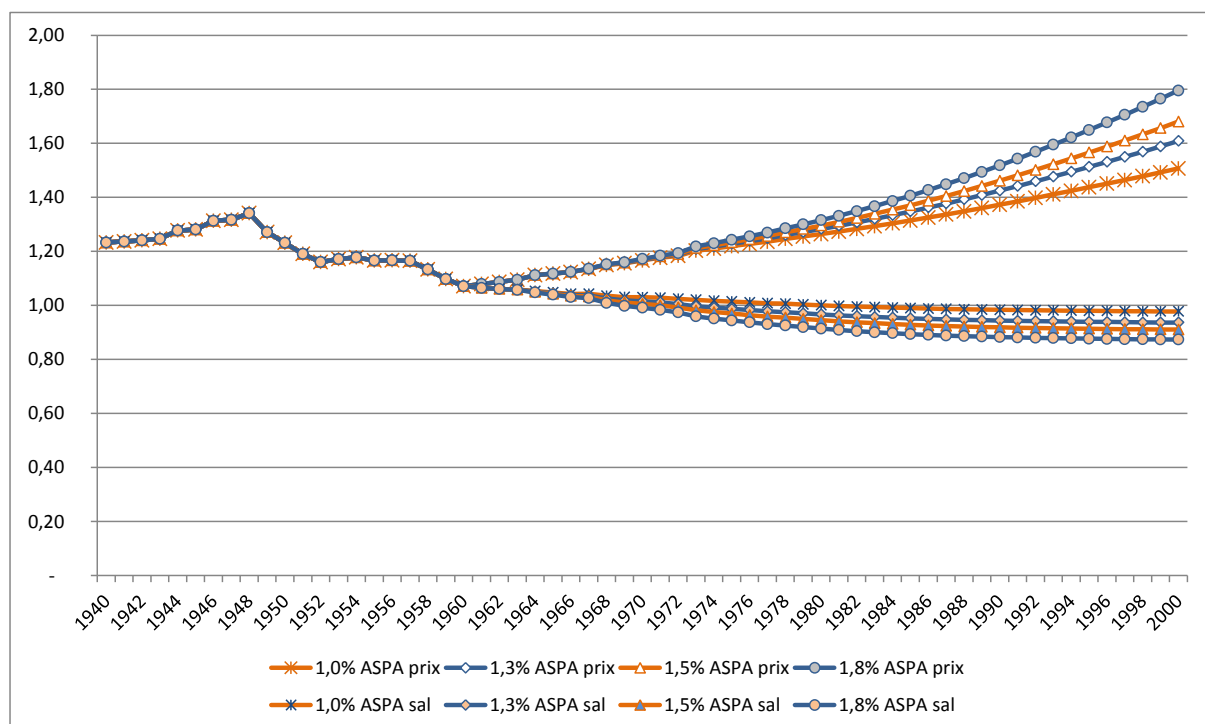
Note : le taux de remplacement est calculé comme le rapport de la pension à la liquidation (pension perçue en moyenne au cours des 12 premiers mois de la retraite) sur le dernier salaire perçu, net de cotisations sociales (incluant CSG à taux réduit et CRDS), sous l'hypothèse d'un départ au taux plein au régime général (sans décote ni surcote) au titre de la durée validée (pour certaines générations, ce départ a lieu dans le cadre d'une retraite anticipée pour carrière longue). Pour l'ARRCO, les cotisations sont supposées réalisées au taux moyen et le rendement supposé constant à partir de 2019.

Source : DREES, modèle CALIPER, in rapport annuel du COR de juin 2017.

Un deuxième indicateur alternatif et complémentaire est également proposé dans le **document n° 7**. Cet indicateur mesure l'écart entre la pension à la liquidation du cas type au SMIC (logique entièrement contributive) et le niveau de l'ASPÀ l'année de la liquidation qui relève, quant à elle, de la solidarité collective.

³ Également dans la partie 2, « L'équité entre les générations au regard de la retraite ».

Pensions servies après une carrière au SMIC rapportées à l'ASPA selon l'indexation retenue et le scénario économique, par génération



*Note : pension à la liquidation du cas type au SMIC rapportée au montant de l'ASPA l'année de la liquidation.
Source : calculs SG-COR, hypothèses de novembre 2017.*

Ces deux indicateurs cumulent les avantages de simplicité et transparence liés aux calculs sur cas type. Ils permettent également de traduire directement l'esprit de la loi de 2003 (qui affichait l'objectif d'un taux de remplacement net de 85 % pour une carrière complète au SMIC) et d'obéir au principe d'affecter un indicateur (taux de remplacement pour une carrière complète au SMIC) et un paramètre de pilotage (minimum contributif majoré) à un objectif que l'on peut rapporter à un constat global (« maintien d'un niveau de vie satisfaisant ») et spécifique (rapporté aux « 85 % du SMIC »).

Leurs limites sont relatives à la représentativité du cas type : peu d'assurés ont une carrière complète intégralement rémunérée au niveau du SMIC. Cependant, l'intérêt principal d'un cas type est son caractère « contrôlé » : puisque les caractéristiques des carrières sont simples et entièrement connues, l'analyse permet de discerner plus facilement l'effet propre d'un certain nombre de facteurs déterminés, qui évoluent au cours du temps. Le second intérêt des indicateurs calculés sur cas type est qu'ils sont plus intelligibles que des indicateurs calculés sur des moyennes d'agrégats. Pour cette raison, le suivi des taux de remplacement sur cas type et le rapport entre le niveau du minimum vieillesse et la pension liquidée font plus facilement apparaître l'effet propre des évolutions de la réglementation en matière de retraite (en l'occurrence ici les évolutions du minimum contributif majoré et du minimum vieillesse).

En outre, ces indicateurs ne sont pas « sexués ». En fait, leur valeur est identique pour les femmes et pour les hommes puisque les minima de pension et le minimum vieillesse s'appliquent indifféremment aux femmes et aux hommes.