

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 17 avril 2019 à 9h30
« Enrichissement des indicateurs relatifs aux retraites »

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

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Enrichissement des indicateurs relatifs aux retraites

En application de la loi n°2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite, l'une des missions du Conseil d'orientation des retraites est « *de 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 des objectifs énoncés* ». Dans le cadre de la préparation du rapport annuel de juin 2019, le présent dossier est consacré à l'enrichissement des indicateurs présentés dans ce rapport.

La première partie a pour objet la poursuite des travaux relatifs aux cas types du COR entrepris en 2017 et 2018, l'objectif étant cette année de présenter trois cas types de fonctionnaires territoriaux et hospitaliers en plus des quatre cas types de fonctionnaires civils de l'État.

La deuxième partie est quant à elle consacrée à la proposition de nouveaux indicateurs permettant de comparer le niveau de vie atteint par un ménage durant la période de retraite à celui atteint durant la vie active, en suivant le niveau de vie tout au long du cycle de vie sur la base d'un cas type familialisé.

Enfin, la troisième partie présente quelques éléments qui figureront dans le rapport annuel : un point sur le ralentissement récent de l'allongement de l'espérance de vie, une décomposition des effets contribuant à l'évolution du niveau de vie des retraités, et une présentation de la pauvreté en conditions de vie des retraités.

1. Les cas types de fonctionnaires territoriaux et hospitaliers du COR

Le COR a proposé l'an dernier¹ de compléter les quatre cas types de salariés du secteur privé (n° 1 à 4) et les quatre cas types de fonctionnaires civils de l'État (n° 5 à 8) par trois cas types de fonctionnaires territoriaux et hospitaliers. Les trois cas types proposés (rappelés dans le **document n° 2**) sont les suivants², un pour la fonction publique hospitalière (FPH) et deux pour la fonction publique territoriale (FPT) :

➤ *Cas type n° 9 : aide-soignant (FPH)*

Ce cas type, de catégorie C, est supposé monopensionné et peut prétendre à un départ anticipé au titre de la catégorie active.

➤ *Cas type n° 10 : adjoint technique territorial (FPT)*

Ce cas-type, de catégorie C sédentaire, est supposé polypensionné.

➤ *Cas type n° 11 : attaché territorial (FPT)*

Ce cas-type, de catégorie A, est supposé monopensionné.

Ces trois cas types représentent la diversité des carrières à la CNRACL, avec une majorité d'agents en catégorie C, et près de la moitié des agents hospitaliers partant actuellement en catégorie active. Enfin, pour tenir compte du fait que les affiliés à la CNRACL sont souvent

¹ Séance du 12 avril 2018, voir les documents n°7 et 7bis.

² On poursuit l'ordre de numérotation des cas types précédents du COR.

des polypensionnés ayant effectué une partie importante de leur carrière dans d'autres régimes, on introduit un cas type de polypensionné ayant effectué le début de sa carrière dans le secteur privé avant de rentrer dans la fonction publique (adjoint technique, cas type n° 10), alors que le COR a jusqu'à présent toujours travaillé sur des cas types de monopensionnés.

On présente ici les paramètres de ces trois cas types. Le **document n° 3**, produit par la CNRACL, présente les paramètres des carrières observables par la CNRACL (données propres au régime et issues des échanges inter-régimes) : d'une part le traitement indiciaire selon l'âge (et le salaire en début de carrière dans le secteur privé, pour le polypensionné) ; d'autre part les âges d'entrée dans la vie active et dans le régime de la fonction publique (pour le cas type polypensionné). Le **document n° 4** présente les paramètres calculés par le SG-COR à partir de données produites par la DGAFP : profil par âge de la part des primes, ce qui permet de déduire la rémunération complète (traitement + primes).

Les données dont dispose la DGAFP sur les primes ne portent que sur les années 2009 à 2015 et ne permettent pas de déterminer si les primes ont tendance à augmenter à long terme dans la FPT et dans la FPH, comme on l'a constaté entre 1988 et 2015 dans la fonction publique de l'État³. Ceci nous amène à construire les cas types de fonctionnaires territoriaux et hospitaliers en faisant l'hypothèse que la part des primes dans le salaire est constante au fil du temps ou des générations, ce qui implique des taux de remplacement à peu près constants.

Le rapport annuel de juin 2019 présentera pour chaque cas type le taux de remplacement en fonction de l'âge de liquidation, pour la génération 1957 (1962 pour le cas type d'aide-soignant en catégorie active)⁴. Ces taux de remplacement seront calculés d'après les paramètres présentés dans les documents n°3 et 4, à l'aide du modèle CALIPER de la DREES.

Pour cette génération, le nombre d'annuités requises pour le taux plein est de 41,5 ans (166 trimestres) :

- L'aide-soignant débute sa carrière un peu avant 19 ans. Comme il est en catégorie active, sa durée cotisée n'est que de 38,1 ans à l'âge d'ouverture des droits (57 ans), mais il bénéficie de 15 trimestres de majoration de durée d'assurance (4 trimestres par décennie cotisée⁵), de sorte qu'il atteint les 41,5 annuités requises pour liquider sa pension à taux plein dès l'âge d'ouverture ;
- L'adjoint technique territorial débute sa carrière à 18 ans comme salarié dans le secteur privé, comme le cas type de non cadre du secteur privé. Ce polypensionné effectue environ un tiers de sa carrière (14 ans) dans le secteur privé et les deux tiers restants (30 ans) dans la fonction publique territoriale, où il entre à 32 ans. Comme le cas type de non cadre du secteur privé, il valide 44 annuités entre le début de sa carrière et l'âge normal d'ouverture des droits de 62 ans, ce qui lui permet non seulement de liquider sa pension à taux plein dès l'âge d'ouverture, mais de bénéficier dès 60 ans du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue ;
- L'attaché territorial débute sa carrière plus tardivement (un peu avant 20 ans, soit un âge comparable au cas type de fonctionnaire B sédentaire ou de cadre du secteur privé). Il valide ainsi 42 annuités entre le début de sa carrière et l'âge normal d'ouverture des droits de 62 ans, ce qui lui permet de liquider sa pension à taux plein dès l'âge d'ouverture.

³ Voir les séances de mai 2016, avril 2017 et avril 2018.

⁴ Voir le tableau 2.34 du rapport annuel de juin 2018.

⁵ Voir annexe du document n° 3.

Ainsi, pour la génération 1957 (1962), les trois cas types peuvent liquider à taux plein dès l'âge d'ouverture des droits. Le taux de remplacement d'un fonctionnaire diminue en fonction de la part des primes en fin de carrière.

- L'attaché territorial termine sa carrière avec un salaire relatif d'environ 1,5 fois le SMPT (contre 1,1 fois le SMPT pour le cas type du fonctionnaire B sédentaire) et une part des primes d'environ 26 % (contre environ 23 % pour le B sédentaire), ce qui devrait correspondre à un taux de remplacement net un peu inférieur à 60 % (contre un peu plus de 60 % pour le B sédentaire).
- Les deux autres cas types terminent leur carrière avec un salaire de l'ordre de 0,8 fois le SMPT (contre 0,9 fois le SMPT pour le cas type de non cadre du secteur privé), et une part des primes plus faible (de l'ordre de 20 %) qui devrait logiquement leur assurer un taux de remplacement plus élevé que l'attaché. Le calcul du taux de remplacement est cependant plus complexe : l'aide-soignant bénéficie en effet d'une indemnité de sujétion, égale à 10 % du traitement brut, qui s'ajoute au montant de sa pension ; quant à l'adjoint technique, son taux de remplacement devrait être affecté par son début de carrière dans le secteur privé et il pourrait bénéficier des minima de pension.

2. Cas types familialisés

La deuxième partie est consacrée à la proposition de nouveaux indicateurs permettant de comparer le niveau de vie atteint par un ménage durant la période de retraite à celui atteint durant la vie active, sur la base d'un cas type familialisé : il s'agit d'un couple où les deux conjoints effectuent la même carrière de non-cadre du secteur privé (cas-type n° 2 du COR, cité dans le décret du 20 juin 2014), avec zéro à trois enfants. Les **documents n°5 à 7** présentent les calculs effectués, et le **document n°8** (extrait du document n° 7) résume l'indicateur proposé aux membres du Conseil.

Lorsqu'une personne prend sa retraite après avoir été en emploi, son revenu personnel – et par conséquent celui de son ménage – baisse en général puisque les taux de remplacement nets du salaire par la retraite sont d'ordinaire inférieurs à 100 %. Cependant son niveau de vie – c'est-à-dire le revenu disponible par unité de consommation du ménage auquel elle appartient – évolue de façon plus complexe autour de cette période car le départ à la retraite coïncide souvent, à quelques années près, avec le moment où les enfants deviennent autonomes et cessent de représenter une charge financière pour leurs parents – ce qui se traduit par une diminution du nombre d'unités de consommation du ménage.

Pour éclairer cette question, il est proposé aux membres du Conseil de mener une analyse sur cas types familialisés, construits à partir des cas types individuels du COR.

Le **document n° 5** présente, pour ce cas type familialisé, les paramètres relatifs au cycle de vie qui servent d'hypothèses à la construction des cas types familialisés, à savoir l'âge auquel les deux conjoints franchissent les différentes étapes du cycle de vie : mise en couple, naissance des enfants puis leur départ du domicile parental, passage à la retraite et enfin décès. Ces paramètres sont déclinés en fonction de la génération et du nombre d'enfants. Ils sont fixés d'après les données démographiques disponibles sur les générations successives.

Le **document n°6** étudie l'évolution au fil des générations (de la génération 1940 à la

génération 2000) des salaires et retraites nettes par unité de consommation (uc), compte tenu de la baisse des taux de remplacement à la liquidation.

De manière générale, le revenu par uc à la liquidation est inférieur à celui atteint en fin de carrière (on retrouve le taux de remplacement habituel à la liquidation), mais il est comparable au revenu par uc en milieu de vie active lorsque les enfants étaient à charge.

Au cours de la retraite, le revenu par uc se maintient en euros constants, mais il baisse comparativement à la croissance des salaires, si bien qu'il apparaît faible en fin de vie, comparativement au revenu par uc au cours de la vie active.

Au total, pour la génération 1940, le revenu par uc moyen durant toute la retraite est comparable à ce qu'il était durant toute la vie active. Mais pour les générations 1980 et suivantes, le revenu par uc moyen durant toute la retraite ne représenterait plus que 75 % du revenu par uc moyen durant toute la vie active (en déflatant les revenus de la croissance du salaire moyen).

Le **document n°7** reconstitue le niveau de vie en tenant compte non seulement des salaires et des pensions nettes de prélèvements, mais aussi des prestations familiales et de l'impôt sur le revenu. Ces derniers ont été calculés avec l'aide de la DG Trésor. Pour effectuer ces calculs, on considère un couple qui se verrait appliquer tout au long de son cycle de vie la législation en vigueur actuellement en matière de retraite, de prestations familiales et de fiscalité.

Pour cela, on se base sur la génération 2000, dont les individus effectueront toute leur vie professionnelle après 2020, de sorte que leur carrière et leur retraite sont entièrement simulées sur la base de la législation actuelle en matière de retraites (règles d'acquisition et de revalorisation des droits en cours de carrière, âge de la retraite compte tenu des 43 annuités exigées pour le taux plein, revalorisation des pensions liquidées sur les prix). Puis, en matière de fiscalité et de prestations familiales, ainsi que la CSG sur les pensions de retraite, on applique les barèmes actuellement en vigueur (sur les revenus perçus en 2019).

Quel que soit le nombre d'enfants du couple, entre zéro et trois, le niveau de vie moyen sur toute la retraite apparaît inférieur au niveau de vie moyen sur toute la vie active (en déflatant les revenus de la croissance du salaire moyen), même si le niveau de vie à la retraite d'une famille avec trois enfants se rapproche du niveau de vie en cours de vie active.

Cependant, on suppose ici que le ménage ne constitue aucun patrimoine au cours de son cycle de vie, issu de l'épargne ou de l'héritage. En pratique, les ménages ont la possibilité de lisser leur consommation au cours du cycle de vie en épargnant durant la vie active puis en profitant du patrimoine accumulé au cours de la retraite.

3. Autres indicateurs pour le rapport annuel

3.1. Les évolutions récentes de l'espérance de vie en France

Depuis les dernières projections démographiques 2013-2070 publiées par l'INSEE, on observe un ralentissement de l'allongement de l'espérance de vie en France, notamment pour les femmes. Malgré tout, la situation n'est pas aussi dégradée qu'aux Etats-Unis où l'espérance de vie baisserait. Ainsi, on se situe dans la fourchette basse des projections

démographiques, voire un peu en-dessous pour les femmes. Au cours des dernières décennies, la mortalité par maladies cardio-vasculaires avait beaucoup baissé, mais il semblerait que l'on ait épuisé le potentiel de baisse de la mortalité par maladies cardiovasculaires, tandis que la mortalité par cancer baisse plus lentement (**documents n°9 et 10**).

3.2. Décomposition de l'évolution du niveau de vie moyen des retraités

Le rapport annuel du COR suit chaque année le niveau de vie moyen des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population, qui figure parmi les indicateurs définis par le décret du 20 juin 2014.

Il est proposé dans le prochain rapport annuel de compléter cet indicateur par une analyse permettant de mieux comprendre ses évolutions (**document n°11**).

Un premier éclairage est envisageable à travers une présentation séparée du numérateur et du dénominateur de ce ratio, à savoir les évolutions en euros constants du niveau de vie moyen des retraités et de l'ensemble de la population (et aussi celui des actifs au sens BIT : individus en emploi ou au chômage). Cette première décomposition montre que les niveaux de vie moyens des retraités, des actifs et de l'ensemble de la population ont progressé parallèlement de 1996 à 2010, de 1,4 % par an en moyenne, avant de baisser entre 2010 et 2015. Cette baisse récente du niveau de vie a été moins prononcée pour les retraités (-0,5 % en 5 ans) que pour les actifs ou l'ensemble de la population (-2,3 % en 5 ans).

Une analyse détaillée de l'évolution du niveau de vie moyen des retraités est également possible pour apporter un éclairage complémentaire à cette décomposition. Même si les pensions brutes représentent environ 70 % des revenus des ménages de retraités, avant prélèvements sociaux et fiscaux, les évolutions du niveau de vie moyen des retraités ne reflètent que partiellement celles de la pension brute moyenne des retraités.

En effet, la pension brute et le niveau de vie des retraités ont connu des évolutions sensiblement différentes sur la période 2002-2015. Durant cette période, la revalorisation des pensions brutes a suivi à peu près l'indice des prix, de sorte que chaque retraité, à un niveau individuel, a conservé peu ou prou la même pension brute en euros constants d'une année sur l'autre. La pension brute moyenne de l'ensemble des retraités a quant à elle augmenté essentiellement grâce à l'effet *noria* (renouvellement des générations). Même si cette croissance s'est un peu ralentie (environ 0,6 % par an en fin de période, contre 1,0 % en début de période), la pension brute moyenne de l'ensemble des retraités n'a jamais cessé d'augmenter, contrairement au niveau de vie des retraités.

Les effets de structure démographique, notamment la proportion de retraités vivant seuls (ils ont en général un niveau de vie moyen inférieur aux retraités vivant en couple), pèsent très peu sur cette évolution. Deux évolutions démographiques jouent en sens contraire sur la proportion de retraités vivant seuls. D'une part l'allongement de l'espérance de vie a pour conséquence de prolonger la vie commune des couples de retraités et de retarder le veuvage, de sorte qu'une fraction croissante de la durée de retraite est vécue en couple. D'autre part, l'arrivée à la retraite des générations du *baby boom* entraîne une augmentation du nombre de retraités ayant divorcé, dans la mesure où ces générations nombreuses ont des parcours

conjugaux plus heurtés que les générations précédentes⁶. Ces deux effets se compensent quasiment, même si une tendance à la baisse est à l'œuvre depuis le début de la dernière décennie, la montée du divorce l'emportant sur la baisse du veuvage.

Ce sont surtout les évolutions des revenus du patrimoine et des autres revenus, ainsi que les effets du système socio-fiscal qui permettent de mieux comprendre les évolutions du niveau de vie moyen des retraités. Les pensions représentent environ 70 % des revenus des retraités avant prélèvements, le reste provient des revenus du patrimoine (environ 17 %), des revenus d'activité (environ 11 %) et d'autres prestations dont le minimum vieillesse (environ 2 %).

L'apport des revenus du patrimoine a contribué à accroître le niveau de vie moyen des retraités plus rapidement que la pension moyenne entre 2002 et 2008, mais depuis 2008 la baisse des revenus du patrimoine liée à la baisse des taux de rendement freine au contraire la progression du niveau de vie des retraités.

En outre, les prélèvements sociaux et fiscaux pèsent de plus en plus sur le niveau de vie des retraités, d'où une légère baisse du niveau de vie des retraités entre 2010 et 2015.

3.3. La pauvreté en conditions de vie des retraités

Depuis une vingtaine d'années, l'INSEE a développé des indicateurs de pauvreté en termes de conditions de vie, en complément des indicateurs de pauvreté monétaire. Des indicateurs analogues ont également été développés au niveau européen par Eurostat.

Un ménage est pauvre au sens monétaire si son niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté (60 % du niveau de vie médian). Un ménage est pauvre en conditions de vie s'il déclare éprouver plusieurs difficultés, regroupées en quatre dimensions : contraintes budgétaires (ou insuffisance des ressources), retards de paiement, restrictions de consommation et difficultés liées au logement.

Les indicateurs de pauvreté monétaire et les indicateurs de pauvreté en condition de vie cherchent à appréhender la pauvreté selon deux conceptions différentes mais complémentaires.

L'indicateur de pauvreté monétaire est un indicateur relatif : les individus sont considérés pauvres si leur niveau de vie est faible par rapport au niveau de vie de leur environnement. Ce type d'indicateur relatif peut provoquer des difficultés d'interprétation. Ainsi, le taux de pauvreté peut augmenter dans une société dont tous les membres s'enrichissent si les plus modestes s'enrichissent moins que les autres (ceux qui sont sous le seuil de 60 % du niveau de vie médian y restent). Le taux de pauvreté peut aussi diminuer dans une société dont, pourtant, tous les membres s'appauvrissent si les plus modestes s'appauvrissent moins que les autres (le revenu médian baisse, par conséquent le seuil de pauvreté est plus bas et le taux de pauvreté peut diminuer). Une société très pauvre mais strictement égalitaire a un taux de pauvreté nul.

L'indicateur de pauvreté en conditions de vie propose une appréhension de la pauvreté qui s'affranchit de ces difficultés mais occulte la dimension éminemment relative des situations

⁶ Le taux de divorce augmente au fil des générations, notamment pour les femmes de la génération *du baby-boom* (voir la séance du 14 octobre 2014).

de pauvreté. Il permet de suivre l'évolution dans le temps de la part de la population qui fait face à des difficultés matérielles.

Ces deux notions de pauvreté permettent donc d'apporter des éclairages complémentaires. On propose donc d'ajouter dans le rapport annuel un suivi du taux de pauvreté en conditions de vie des retraités, en complément du suivi de leur taux de pauvreté monétaire (voir **document n°12**).

Les retraités, comme les ménages de 60 ans et plus, sont moins exposés à la pauvreté en conditions de vie que le reste de la population, les évolutions étant globalement parallèles avec une tendance à la baisse entre 2004 et 2016. Les retraités n'éprouvent pas les mêmes difficultés que les autres ménages. Les difficultés financières (contraintes budgétaires et retards de paiement), ainsi que les difficultés de logement, les concernent moins directement, tandis que les ménages de 75 ans et plus sont davantage concernés par les restrictions de consommation. Ceci semble cohérent avec les comportements de consommation et d'épargne des retraités, qui réduisent leur dépenses de consommation ce qui leur permet de couvrir la hausse de leurs dépenses liées au logement et de parvenir somme toute à boucler leur budget⁷ plus facilement que les actifs et les plus jeunes.

⁷ Voir la séance du 24 septembre 2014 du COR, ainsi que le 13^e rapport du COR « Les retraités : un état des lieux de leur situation en France ».