

## NOTE INTRODUCTIVE

### Taux de remplacement et indexation des pensions

Comme il avait été convenu au cours de la séance plénière du Conseil d'orientation des retraites du 4 juillet 2001, la question du taux de remplacement et de l'indexation des pensions doit donner lieu à une réflexion approfondie du Conseil, à partir des travaux et études complémentaires qui ont été engagés.

#### **Le contenu du dossier portant sur le taux de remplacement**

On trouvera dans le dossier joint une première approche de ces travaux complémentaires. Une fiche (fiche n°1) rappelle les différentes définitions du taux de remplacement. Trois fiches présentent pour chaque régime l'évaluation actuelle du taux de remplacement et son évolution future. La fiche consacrée aux salariés du secteur privé (fiche n°2) présente le résultat d'études sur cas-types réalisées par la CNAV et les régimes complémentaires. Une fiche (fiche n°3) consacrée aux indépendants (les commerçants, les agriculteurs et les professions libérales) est prévue et sera remise en séance. Enfin, la troisième fiche (fiche n°4) porte sur les régimes spéciaux et la fonction publique. Les études de cas-types présentées dans ces fiches correspondent à des carrières complètes dans un seul régime et permettent d'analyser précisément les paramètres qui influent sur le niveau du taux de remplacement individuel et les effets à long-terme des réformes qui ont été engagées.

Cette étude doit être complétée par l'analyse de situations moins homogènes, notamment la situation des pluripensionnés et des personnes ayant subi des aléas de carrière. Une fiche (fiche n°5) présente les caractéristiques particulières du calcul des droits à retraite pour les pluripensionnés ; elle apporte également des éléments de réflexion sur des mesures susceptibles d'introduire plus d'équité entre unipensionnés et pluripensionnés. Le dossier sera complété ultérieurement par une fiche portant sur les aléas de carrière (préretraites, chômage, maternité).

#### **Taux de remplacement et indexation des pensions**

On utilise généralement pour étudier le taux de remplacement un taux de remplacement brut qui rapporte la première pension brute au dernier revenu brut d'activité. C'est un indicateur de la perte de revenu instantanée que subissent des individus lorsqu'ils passent de l'activité à la retraite. Le taux de remplacement net, rapportant la première pension nette au dernier revenu d'activité net, est un meilleur indicateur de la perte de revenu des individus ; cependant, il ne peut être estimé en projection qu'en faisant des hypothèses sur l'évolution des cotisations sociales.

On ne reviendra pas ici en détail sur les limites de l'indicateur taux de remplacement qui ont déjà évoquées par le Conseil d'orientation des retraites. On rappellera simplement, d'une part, qu'aucune notion de contributivité n'y est associée, et, d'autre part, que dans un grand nombre de régimes, à l'exception des régimes de fonctionnaires et des régimes spéciaux, le taux de remplacement d'un individu est très dépendant du profil de carrière<sup>1</sup>. En revanche, cet indicateur a l'avantage d'être

---

<sup>1</sup> Dans les régimes de fonctionnaires et les régimes spéciaux, le taux de remplacement est également dépendant du taux de primes.

simple à appréhender, de représenter quelque chose de concret pour les individus et de pouvoir constituer ainsi un paramètre autour duquel bâtir une réflexion et une norme sociale.

Le taux de remplacement initial, au moment du départ à la retraite d'un individu ou d'une cohorte, n'est pourtant pas le seul indicateur à prendre en compte pour fixer, si l'on estime que c'est souhaitable, des objectifs à long-terme sur le niveau des pensions. L'indexation des pensions liquidées est un second paramètre, qui n'a pas la même signification que le taux de remplacement, puisqu'il a une influence, non sur le revenu lors de la liquidation de la retraite, mais sur son évolution tout au long de la retraite.

On peut envisager l'hypothèse de retenir pour objectif un raisonnement à coût donné (constant ou dans une augmentation plafonnée) et privilégier, dans cette hypothèse, plutôt le taux de remplacement ou plutôt l'indexation des pensions.

On peut au contraire raisonner sur l'hypothèse selon laquelle un objectif serait fixé pour le taux de remplacement et l'indexation des pensions, évaluer ensuite l'incidence financière du respect de ces objectifs<sup>2</sup> et réfléchir enfin aux politiques et mesures permettant d'assurer l'équilibre des régimes dans le respect des objectifs.

Cette démarche, qui place le niveau du taux de remplacement et de l'indexation des pensions à l'entrée de la concertation sur l'avenir du système de retraite, a l'avantage de donner aux générations d'actifs une meilleure visibilité sur leur retraite future mais présente l'inconvénient de faire peser sur l'équilibre du système une contrainte lourde. Elle nécessite d'amorcer la réflexion par une discussion sur :

- le niveau qui peut constituer un objectif de taux de remplacement, en rapportant ce niveau à ce qu'il est aujourd'hui et ce qu'il serait en 2040 si la réglementation restait inchangée ;
- le niveau de l'indexation des pensions liquidées, donc la part des gains de productivité que l'on veut distribuer aux retraités.

On peut naturellement imaginer des processus itératifs entre ces deux raisonnements. Pour voir comment ces raisonnements pourraient être conduits, sont examinées ci-dessous des réflexions sur les objectifs de taux de remplacement et sur les modalités possibles d'indexation des pensions.

## **Objectifs en matière de taux de remplacement et partage des gains de productivité**

### **Taux de remplacement**

L'analyse des taux de remplacement et de leur évolution future est fondée en priorité sur des cas-types correspondant à des carrières complètes qui permettent d'éclairer la réflexion. Le taux de remplacement brut correspondant à une carrière complète des salariés du secteur privé, qui est de 55 à 70 % actuellement (selon le cas-type étudié), diminuerait jusqu'à 45 à 57 % en 2040 si les règles actuelles étaient conservées. Notons que le taux de remplacement net est plus élevé que le taux de remplacement brut (l'écart est de l'ordre d'une dizaine de points) et que sa baisse, d'ici 2040, pourrait être moins accentuée que celle du taux brut si le besoin de financement des régimes était couvert, au moins en partie, par une augmentation des taux de cotisation.

Le taux de remplacement brut des salariés du secteur public resterait situé entre 55 et 75 %<sup>3</sup> (selon le taux de primes de l'individu).

---

<sup>2</sup> Les projections réalisées par les régimes ont par exemple montré qu'une indexation sur les prix + 0,8 % augmente le poids des pensions dans le PIB de 2,6 points en 2040 par rapport à une indexation sur les prix.

<sup>3</sup> Le taux maximal de 75 % peut être porté à 80 % par la prise en compte de certaines bonifications, notamment les bonifications pour enfants.

La valeur de l'annuité cotisée, calculée *ex post*, des salariés du secteur privé pour une carrière complète, qui vaut de 1,4 à 1,7 % actuellement, devrait ainsi diminuer jusqu'à 1,2 à 1,4 % en 2040, contre une stabilité du taux de l'annuité, entre 1,5 à 2 %<sup>4</sup>, pour les fonctionnaires et les salariés des régimes spéciaux.

La réflexion sur le niveau de taux de remplacement qui peut constituer une référence pour l'avenir doit intégrer ces données, donc les effets à long-terme des règles actuelles et les aspects liés à l'équité entre les régimes.

La baisse du taux de remplacement qui a eu lieu, pour le régime général et les régimes alignés, depuis 1993 et qui va se poursuivre entraîne une vision pessimiste sur l'avenir des retraites. On peut dès lors considérer qu'il serait important d'afficher que, pour ces régimes, la solution aux problèmes financiers ne peut résider dans des baisses nouvelles voire de prévoir, sous une forme ou une autre, une amélioration du taux de remplacement. On doit cependant également prendre en compte dans cette réflexion l'impact financier de telles orientations.

Pour améliorer le taux de remplacement de certaines catégories de cotisants, des mesures générales peuvent être envisagées comme la modification de l'indexation des salaires portés aux comptes. Des mesures ciblées peuvent également être envisagées. Certaines mesures ont trait à l'amélioration de la situation des pluripensionnés (on se reportera sur ce point à la fiche jointe au dossier). D'autres concernent les validations plus systématiques de périodes comme le service national ou la formation professionnelle. D'autres enfin relèvent de la modification des mécanismes de décote et de l'instauration de mécanismes de surcote.

## **Indexation**

### *L'indexation actuelle est proche des prix*

Dans le régime général et les régimes alignés, depuis 1987, les pensions liquidées sont indexées sur les prix et profitent parfois de "coups de pouce" supplémentaires<sup>5</sup>. Entre 1987 et 1993, les dispositions fixant l'indexation étaient annuelles. En 1993, la loi a prévu pour 5 ans une indexation sur les prix. Depuis 1999, les modalités de revalorisation sont examinées chaque année dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale. En 2001, la revalorisation de 2,2 %, supérieure à l'inflation prévue dans le projet de loi de finances, a ainsi intégré un "coup de pouce".

Les pensions liquidées sont indexées sur les prix dans les régimes complémentaires. Elles sont indexées pour les fonctionnaires sur le point de la fonction publique (qui évolue à peu près comme les prix, mais avec une variabilité sensible selon la période de référence) et profitent de l'effet de l'article L 16<sup>6</sup>.

Au total, les pensions liquidées évoluent en moyenne légèrement plus vite que les prix dans tous les régimes, mais sans que cette évolution puisse être formalisée et que la norme sociale intègre explicitement le principe d'une participation des retraités à la croissance.

### *Le mode d'indexation a une portée différente selon l'évolution du salaire net*

Une indexation proche des prix n'a pas la même portée selon que le pouvoir d'achat des salaires nets évolue plus ou moins vite. L'écart entre les prix et le salaire moyen net a été faible durant les années

---

<sup>4</sup> L'annuité est inférieure à 1,5 % pour les fonctionnaires, relativement peu nombreux, dont le taux de primes est supérieur à 35 %.

<sup>5</sup> Ces coups de pouce n'ont pas été intégrés dans les projections avec indexation sur les prix réalisées par les régimes pour le Conseil d'orientation des retraites.

<sup>6</sup> L'article L16 du Code des pensions des fonctionnaires indique qu'en cas de réforme statutaire du corps auquel ils appartenaient à la fin de leur carrière, les pensionnés voient leur indice de traitement servant de base au calcul de la pension être majoré comme l'indice des fonctionnaires actifs de leur grade.

de crise, l'évolution du salaire net ayant même été inférieure à l'inflation certaines années. Les retraités, mieux protégés de la crise que les actifs, pouvaient probablement plus facilement accepter une indexation sur les prix. Ce mode d'indexation permet de donner une certaine garantie aux retraités et de faire un pilotage souple des dépenses. En revanche, on a considéré dans le scénario de référence que la productivité du travail et les salaires devaient retrouver une croissance de long-terme de bon niveau, soit 1,6 % par an. L'indexation stricte des pensions sur les prix pourrait alors créer une tension forte, les retraités ne participant pas à la croissance.

Une indexation des pensions sur les salaires bruts ne serait pas forcément une référence, dans la mesure où les taux de cotisation peuvent augmenter. Une valeur intermédiaire entre les salaires bruts et les prix pourrait être envisagée. Elle peut être exprimée sous la forme  $\text{prix} + x\%$ <sup>7</sup>, ou bien sous la forme  $\text{salaires bruts} - y\%$  ; on peut alors fixer la valeur de y de façon à ce que les pensions liquidées évoluent comme les salaires nets. On peut aussi faire évoluer les pensions comme  $x\%$  du salaire brut, ce qui exprimerait la part des gains de productivité que les retraités recevraient.

La solution retenue pour le taux de remplacement et l'indexation fait nécessairement un arbitrage entre plusieurs éléments que l'on peut souhaiter plus ou moins prendre en considération : la charge pour les actifs, la possibilité de piloter le système de retraite avec plus ou moins de souplesse, la visibilité pour les retraités et futurs retraités, la parité d'évolution des revenus des actifs et des retraités.

---

<sup>7</sup> C'est l'option retenue dans les projections réalisées par les régimes pour le Conseil d'orientation des retraites.

## **Compléments à la note introductive sur le taux de remplacement : éléments issus de la discussion du groupe de travail du 27 août 2001**

Certains membres du groupe de travail ont estimé que le calcul des taux de remplacement rapportant la première pension au dernier revenu d'activité est insuffisant, et qu'il faudrait enrichir la réflexion en calculant des taux de remplacement rapportant la première pension à un revenu moyen d'activité estimé sur une partie de la carrière, par exemple sur les 10 dernières ou les 25 meilleures années.

A partir de là, une réflexion transversale à l'ensemble des régimes deviendrait possible, certains membres proposant la fixation d'un taux de remplacement minimum garanti commun à tous les régimes.

La question de savoir s'il est préférable de retenir un taux de remplacement net ou un taux de remplacement brut n'a pas été tranchée. Si le taux net est plus représentatif de la transition réellement vécue par le cotisant lors de la liquidation de sa retraite, il a été souligné que retenir un taux net peut donner l'impression qu'à salaire brut égal, le salarié du secteur privé aura un taux de remplacement net supérieur simplement parce que son taux de cotisation est supérieur et donc son salaire net inférieur. La comparaison des taux de remplacement nets, surtout dans la perspective qui serait retenue d'un taux minimum garanti, prendrait alors son sens si on allait vers une harmonisation des taux de cotisation.

Dans la demande concernant le calcul de taux de remplacement sur cas-types qu'il a adressée en mai 2001 aux différents régimes, le Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites avait exprimé le souhait que la première pension soit rapportée, outre au dernier revenu d'activité, au revenu moyen des 25 meilleures années et au revenu moyen de carrière. Notons alors qu'il est nécessaire de choisir un coefficient d'actualisation pour les salaires. On peut choisir de retenir une actualisation comme les prix, suivant en cela l'indexation des salaires portés au compte du régime général. On peut également choisir une actualisation comme le salaire moyen net des salariés français, qui donne une idée du profil de carrière plus proche de la perception que peuvent en avoir les individus. L'utilisation d'une période de référence relativement courte (par exemple 10 ans) atténuerait la sensibilité du résultat à l'hypothèse d'actualisation.

### ***Calcul de taux de remplacement utilisant un salaire moyen pour des cas-types du secteur privé***

Un tel calcul, utilisant un salaire moyen sur un nombre d'année prédéterminé, est facilement réalisable sur les cas-types présentés dans la fiche n°2 jointe au dossier de la séance plénière du 4 septembre, correspondant aux salariés du secteur privé, pour lesquels un profil de carrière a été défini afin que puisse être calculé le nombre de points acquis dans les régimes complémentaires. Il faut rappeler que la sensibilité du taux de remplacement au profil de carrière, soulignée dans la note introductive et dans la fiche n°2 sur les salariés du secteur privé jointes au dossier de la séance plénière du 4 septembre, est atténuée mais reste importante lorsqu'on rapporte la première pension à un revenu moyen calculé sur plusieurs années. Se fixer un objectif de taux de remplacement ne pourra pas éviter des disparités entre cotisants, certains se trouvant au-dessus, d'autres au-dessous, selon leur carrière réelle.

Ce dernier point a été évoqué au cours des discussions du groupe de travail. Les membres du groupe ont estimé que cette situation, inévitable, n'ôte en rien de son intérêt à la méthode.

Les cas-types étudiés à ce stade correspondent, pour la plupart, à des carrières normées en fonction du SMIC ou du plafond. Quelques carrières plus proches de la réalité ont été introduites, fonction du salaire moyen ARRCO, du salaire moyen par âge AGIRC, du 9<sup>e</sup> décile de la CNAV. Des investigations supplémentaires seront nécessaires pour enrichir la connaissance des carrières réelles et notamment des fins de carrière. En effet, la forme retenue pour les fins de carrière, ascendante, plate ou descendante, pourra influencer sur l'écart entre le taux de remplacement utilisant le dernier salaire et le taux de remplacement utilisant un salaire moyen sur plusieurs années.

### ***Calcul de taux de remplacement utilisant un salaire moyen pour des cas-types des régimes spéciaux***

Le calcul d'un taux de remplacement utilisant un traitement moyen sur plusieurs années nécessite pour les fonctionnaires et les cotisants des régimes spéciaux de définir des profils de carrière et de taux de primes. Ces profils pourraient être obtenus en se rapprochant des services gestionnaires du personnel de quelques ministères pour définir le déroulement réel de carrière de quelques métiers ou corps, choisis parmi ceux dont les effectifs sont les plus nombreux.

### ***Éléments de réflexion sur le taux de remplacement utilisant un revenu moyen***

- Les taux de remplacement rapportant la première pension à un revenu moyen calculé sur plusieurs années seront plus élevés que les taux de remplacement rapportant la première pension au dernier revenu.

En effet, pour les fonctionnaires et les cotisants des régimes spéciaux, la carrière est dans la plupart des cas ascendante et le dernier revenu est donc supérieur à un revenu moyen calculé sur les meilleures années.

Quant aux salariés du secteur privé, seules deux carrières présentées dans la fiche n°2 du dossier du Conseil ne sont pas absolument ascendantes : la carrière au 9<sup>e</sup> décile des hommes cotisant à la CNAV et la carrière au salaire moyen par âge de l'AGIRC. Ces deux profils de carrière sont à peu près stables, en francs constants, au cours de la fin de carrière ; ils sont plus nettement descendants si les salaires sont actualisés comme le salaire moyen. Mais si on retient une période longue, 25 années par exemple, le salaire moyen des 25 meilleures années reste inférieur au dernier salaire. Le taux de remplacement utilisant ce salaire moyen est donc supérieur au taux de remplacement utilisant le dernier salaire.

- Si on s'intéresse à l'évolution des taux de remplacement au cours des 40 prochaines années, le calcul d'un taux de remplacement utilisant un salaire moyen plutôt que le dernier salaire ne devrait pas changer notablement les résultats présentés dans les différentes fiches jointes au dossier.

Pour les salariés du secteur privé, on devrait retrouver l'ordre de grandeur de la baisse due à la réforme du régime général de 1993 et aux réformes des régimes complémentaires. Pour les fonctionnaires, le taux de remplacement devrait rester stable, à moins de faire des hypothèses, sans doute hasardeuses, sur la modification des déroulements de carrière.

### ***Évolution du taux de remplacement au cours de la retraite***

Certains membres du groupe de travail ont souhaité que puisse être calculée l'évolution du taux de remplacement au cours de la retraite, c'est-à-dire le ratio entre la pension touchée chaque année et le dernier revenu, ou un revenu moyen calculé sur n années, revalorisé comme le salaire moyen des salariés actifs.

Cette étude permettrait de mettre en évidence l'effet des indexations retenues dans l'évolution relative du pouvoir d'achat d'un retraité, au cours de sa retraite, et des actifs.

En associant la réflexion sur le niveau que l'on souhaite garantir pour le taux de remplacement initial et sur son évolution au cours de la retraite, on pourrait alors examiner le coût financier relatif à plusieurs niveaux d'objectifs, le choix entre ces niveaux devant tenir compte du coût associé. La question de savoir si un niveau d'objectif doit être privilégié par le Conseil d'orientation des retraites appellera naturellement une discussion.