

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 20 octobre 2010 - 9 h 30

« Elaboration de cas types pour le pilotage du système de retraite »

<i>Document N°2</i>
Document de travail, n'engage pas le Conseil

**Les indicateurs liés au niveau des pensions dans une optique de pilotage
du système de retraite**

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Les indicateurs liés au niveau des pensions dans une optique de pilotage du système de retraite

La question du choix des indicateurs de pilotage du système de retraite a été abordée par le Conseil à l'occasion notamment de la rédaction de ses premier et septième rapports dont nous reproduisons des extraits dans ce document.

Concernant le niveau des pensions, le premier rapport en 2001 puis le septième rapport en 2010 ont en particulier rappelé les différents indicateurs désignés, parfois de façon impropre, sous l'expression générique de « taux de remplacement », en distinguant deux grandes catégories :

- les taux de remplacement tels que le ratio pension moyenne sur salaire moyen, calculés collectivement, sur données réelles, pour l'ensemble des pensionnés d'un régime ou pour une cohorte, éventuellement sur un sous-ensemble de la population tels que les assurés aux carrières complètes ;
- les taux de remplacement calculés individuellement, sur cas types, qui peuvent se décliner sous plusieurs formes comme le rapport entre la première pension et le dernier salaire ou le rapport entre la moyenne des pensions sur la durée de retraite et la moyenne des salaires sur une période d'activité déterminée.

Ces indicateurs renvoient à des analyses différentes et leur utilisation à des fins de pilotage, comme c'est le cas en Allemagne, dépend des objectifs poursuivis. Dans son premier rapport, le Conseil s'intéressait spécifiquement à la variation de revenus au moment du départ à la retraite, en cohérence avec un objectif de continuité relative des revenus. Il précisait cependant que les taux de remplacement devaient être complétés par des indicateurs actuariels permettant d'apprécier les efforts contributifs, tels que les taux de rendement, pour suivre l'évolution des régimes au regard des principes d'équité intra et intergénérationnelle. Ces préconisations ont été réaffirmées dans le septième rapport.

Dans son premier rapport, en 2001, le Conseil soulignait l'intérêt de fournir des indicateurs individuels sur le niveau des pensions. En complément de considérations relatives à l'indexation des pensions, le Conseil proposait ainsi de déterminer un objectif collectif rendant compte de la variation de niveau de vie¹ au moment du départ à la retraite. Il suggérait de fixer cet objectif pour une carrière de référence, et non pour chaque assuré, en raison des liens non univoques entre les niveaux d'activité et de revenu et la pension. Il proposait de retenir comme indicateur le taux de remplacement rapportant la pension totale nette au moment de la liquidation à une moyenne des derniers revenus d'activité, nets de prélèvements sociaux, calculée sur une durée à définir. Le Conseil suggérait alors de prendre en compte l'ensemble des éléments de rémunération.

¹ L'expression « niveau de revenus » serait plus juste que « niveau de vie » par rapport aux propositions formulées par le Conseil en 2001.

Extraits du premier rapport (2001), « Retraites : renouveler le contrat social entre les générations »
(extraits du chapitre 3 de la troisième partie)

[...]

D'un objectif global aux situations individuelles et aux paramètres réglementaires

Pour apprécier la situation relative des actifs et des retraités, dans une approche globale du fonctionnement du système de retraite, on compare la pension moyenne de l'ensemble des retraités au revenu moyen d'activité professionnelle, nets de cotisations sociales. [...]

[...]

▪ *Passage aux données individuelles et aux paramètres de fonctionnement des régimes*

Les raisonnements globaux [...] permettent de présenter schématiquement divers types d'arbitrage possibles et de fixer des ordres de grandeur. Chiffrés globalement ils ne fournissent pas des données directement utilisables pour déterminer les adaptations des paramètres des régimes propres à assurer leur mise en œuvre. En effet, le ratio pension moyenne / revenu moyen d'activité, nets de cotisations sociales reflète à la fois les réglementations successivement appliquées dans les régimes de retraite et les caractéristiques de l'activité et des rémunérations des actifs et des retraités.

Les évolutions de la réglementation agissent bien sûr sur ce ratio. Dans l'avenir, les modifications introduites au début des années 90 dans les régimes de salariés du secteur privé auront, on le sait, une grande influence. Mais, en sens inverse, joue notamment l'augmentation des durées de carrière validées par les femmes qui améliore leurs pensions. L'agrégation de ces différents phénomènes est complexe et on ne peut passer simplement du ratio global aux situations individuelles.

Par ailleurs, si le ratio global permet d'organiser les discussions sur le pilotage des régimes et de suivre dans le temps l'impact total de mesures prises, il ne suffit pas pour donner aux assurés et retraités des indications directement interprétables sur le niveau de leurs pensions. Celles-ci concernent à la fois le niveau de la pension au moment du départ en retraite et l'indexation future.

Pour un même ratio pension nette moyenne / revenu net moyen d'activité, diverses combinaisons sont possibles entre le taux de remplacement garanti au moment de la liquidation et la revalorisation garantie au long de la retraite. L'expérience des réformes conduites à l'étranger montre que lors des discussions portant sur le montant de pension à garantir, la question peut se poser d'arbitrer entre taux de remplacement et mode d'indexation.

Garantir un taux de remplacement élevé a une forte visibilité et revêt une grande importance lors du passage de l'activité à la retraite pour les nouveaux retraités. La garantie en termes de revalorisation joue tout au long de la durée de retraite et revêt une importance très grande pour les retraités les plus anciens.

Ces considérations justifient qu'au delà d'une discussion globale sur le ratio pension moyenne nette / revenu moyen net d'activité, une discussion précise porte, comme il est proposé dans cette partie, d'une part sur le taux de remplacement pris pour objectif et d'autre part sur la règle de revalorisation retenue pour les pensions liquidées.

Le niveau de la pension au moment du départ à la retraite

Le niveau de la pension au moment du départ à la retraite est fréquemment exprimé en termes de taux de remplacement du dernier revenu d'activité professionnelle par la pension de vieillesse, au moment du passage à la retraite. Cette notion renvoie à l'idée selon laquelle la pension de vieillesse est destinée à assurer à son bénéficiaire au moment de son départ à la retraite, un niveau de vie en relation avec celui que lui assurait son précédent revenu d'activité.

▪ *La notion de taux de remplacement susceptible d'être retenue collectivement*

Quelques indications peuvent être données, à ce stade de la réflexion du Conseil, sur la façon de concevoir la notion de taux de remplacement du revenu susceptible d'être retenue pour déterminer un objectif collectif que l'on s'engage à atteindre. Des travaux plus poussés devraient cependant être conduits pour en préciser davantage les contours.

S'agissant d'apprécier un niveau de vie, il apparaît logique de :

- comparer la pension totale, y compris ses diverses majorations, au revenu d'activité total incluant toutes les rémunérations professionnelles mêmes lorsqu'elles ne sont pas soumises à cotisation et n'ouvrent pas de droits à pension (c'est le cas de l'essentiel des primes des fonctionnaires).
- déduire de la pension et du revenu d'activité les prélèvements sociaux auxquels ils sont soumis afin de raisonner en termes de revenus nets.

En second lieu, s'agissant d'apprécier comment la pension de vieillesse garantit une certaine continuité de niveau de vie, il convient de déterminer quelles périodes considérer pour effectuer la comparaison :

- pour la pension de vieillesse, il est d'usage de prendre en compte le montant de la pension au moment de sa liquidation. Il est proposé de suivre cet usage, la question de la revalorisation étant traitée par ailleurs ;
- pour le revenu d'activité, le dernier revenu professionnel est souvent pris en compte. Cependant, compte tenu du chômage et des préretraites, le dernier revenu peut être un revenu ancien en outre peu représentatif du revenu que l'individu considère comme sa « référence ». Par ailleurs, selon la forme de la carrière, le taux de remplacement calculé sur le dernier revenu sera dans un rapport très variable avec un taux calculé sur une période plus longue (dernières années, meilleures années, voire ensemble de la carrière). Ces considérations conduisent à préférer au calcul d'un taux sur la base du dernier revenu d'activité, un calcul effectué sur une base plus longue (ce qui ne préjuge pas bien sûr de la façon dont chaque régime particulier calcule ses pensions).

- *Un indicateur construit à partir d'une carrière type*

Il n'est pas possible de fixer un objectif de taux de remplacement qui serait valable pour tous les assurés indépendamment du niveau de leur rémunération d'activité ou des caractéristiques de leur carrière.

[...] Le taux de remplacement du revenu d'activité par la pension, au moment de la liquidation, est dans tous les régimes décroissant avec le niveau de ce revenu. [...] Cette dégressivité n'est pas critiquée. Elle correspond en effet à l'idée que si le niveau de la pension tient compte du revenu d'activité, une solidarité s'exerce par rapport aux titulaires des revenus les plus faibles².

Par ailleurs, il existe un consensus pour considérer que, dans un système qui fonde le droit à pension sur le travail, il est normal de tenir compte au moment de la liquidation de la durée de carrière effectivement validée³ pour déterminer le montant de la pension. Ceci conduit à ce que celui qui n'a eu qu'une faible durée validée ait un niveau de pension proportionnellement moindre que celui qui a validé une durée plus longue.

Cet ensemble de considérations conduit à raisonner à partir d'une carrière de référence pour déterminer l'objectif de taux de remplacement qui servira à fixer les paramètres de fonctionnement des régimes.

La carrière prise pour référence pourrait être une carrière complète effectuée par un assuré ayant toute sa vie perçu le revenu d'activité moyen.

L'indicateur de taux de remplacement⁴ retenu pour la fixation d'un objectif pourrait donc être un taux de remplacement par la première pension du revenu d'activité moyen calculé sur un nombre d'années à déterminer, primes et rémunérations accessoires incluses, pension et revenu étant calculés nets de cotisations sociales, pour le salarié ayant effectué une carrière complète et perçu tout au long de sa carrière le revenu moyen⁵.

- *La traduction dans les régimes*

Un objectif de taux de remplacement trouve naturellement sa traduction dans un régime fonctionnant en annuités dans lequel la pension s'exprime comme un pourcentage du salaire annuel soumis à cotisation que multiplie le nombre d'années validées pour la retraite. Les régimes, tels les régimes complémentaires des salariés du secteur privé, qui calculent les droits sous forme d'un nombre de points accumulés au compte de l'assuré ne produisent naturellement pas un tel indicateur. Toutefois, il est possible que ces régimes prennent des engagements sur l'évolution de leurs paramètres permettant d'atteindre un taux de remplacement cible. C'est ainsi que, conclu au moment de l'abaissement à 60 ans de l'âge de la retraite, un protocole de 1982 avait retenu pour cible pour les salariés du secteur privé un

² Par des mécanismes tels que le minimum de pension ou, en ce qui concerne les salariés du secteur privé par l'existence d'un plafond dans le régime de base.

³ Y compris les interruptions d'activité qu'il a été choisi de valider (chômage, éducation des enfants...).

⁴ Une annexe précisera les diverses conventions susceptibles d'être retenues pour définir cette notion.

⁵ Les réflexions doivent être approfondies s'agissant de la « carrière standard » retenue pour référence. Cette référence doit bien sûr être complétée par l'examen des conditions de prise en compte, par les régimes, de carrières qui ne correspondent pas au standard retenu, mais n'en sont pas moins dignes d'intérêt. Une réflexion doit bien sûr être menée sur la situation des personnes de plus en plus nombreuses ayant effectué leur carrière dans plusieurs régimes, ayant travaillé à temps partiel ou perçu de faibles rémunérations. [...]

taux de remplacement brut du salaire par la pension de 70 %, 50 % étant garantis par le régime général et 20 % par les régimes complémentaires.

Si un objectif de taux de remplacement était retenu, il conviendrait, à l'instar de ce qui avait été fait en 1982, de déterminer la part revenant aux régimes de base et celle revenant aux régimes complémentaires obligatoires, dans tous les secteurs où ces deux niveaux existent.

Cet objectif devrait être considéré comme l'objectif sur lequel porte un engagement collectif étant entendu que, si les moyens de l'économie ou un effort particulier réalisé dans un secteur donné le permettent, il reste toujours possible de faire mieux, sous réserve des considérations d'égalité traitées ci-dessous.

- *Le suivi de la mise en œuvre*

Le suivi de la mise en œuvre de l'objectif devrait être assuré par l'intermédiaire du cas type retenu pour le déterminer, une évaluation complémentaire étant réalisée à partir de l'échantillon interrégimes des retraités, et par des données fournies par les différents régimes.

[...]

La nécessité d'indicateurs complémentaires

Le choix d'un objectif privilégié relatif au niveau des pensions conduit à développer les indicateurs de suivi correspondants dans les régimes de retraite.

D'autres dimensions doivent néanmoins être examinées lorsque l'on cherche à faire le bilan de « l'opération retraite » du point de vue des assurés, en intégrant par exemple la durée respective d'activité et de service de la pension ou l'effort de cotisation consenti. Cet examen nécessite la mise en place d'indicateurs complémentaires.

Le simple examen du rapport instantané entre pension et revenu d'activité peut, notamment, ne pas suffire lorsque l'on veut comparer la situation de groupes : générations, catégories d'assurés, régimes.

Lorsque l'on cherche à savoir, par exemple, si un enchaînement de mesures envisagées ne risque pas d'avantager ou au contraire de désavantager à l'excès une génération ou un ensemble de générations, il peut être utile de regarder non seulement le niveau des pensions dont bénéficieront les générations successives mais aussi le rapport entre leurs durées d'activité et de retraite escomptées et les cotisations qu'elles auront versées. Une telle approche peut être également utile pour comparer la situation de différentes catégories sociales ou de différentes professions en fournissant pour chacune d'elles les éléments d'un bilan global.

Divers indicateurs existent, permettant d'introduire dans le raisonnement la mesure de l'effort contributif ou le rapport entre durée d'activité et de retraite. Ces indicateurs renvoient généralement à une notion de rendement.

Il faut cependant être prudent dans l'utilisation et l'interprétation de ces indicateurs, qui ont tous des limites. Pour rendre compte de la façon dont la retraite satisfait à divers objectifs de solidarité et de justice, il convient de présenter une batterie d'indicateurs et de rappeler

systematiquement, à l'occasion de ces calculs, les conditions de l'équilibre financier du régime de retraite sur longue période.

Les travaux ultérieurs du Conseil devraient permettre d'approfondir la réflexion sur l'utilisation de ces divers indicateurs dans le cadre des orientations retenues.

[...]

Annexe 10 du premier rapport (2001), « Retraites : renouveler le contrat social entre les générations »

La notion de taux de remplacement du revenu d'activité par la pension de vieillesse

Cette fiche présente dans une première partie les différents concepts permettant d'appréhender ce qu'est un taux de remplacement au niveau collectif et au niveau individuel, au moment du départ à la retraite ou en moyenne sur la durée de la retraite. [...]

Rappelons au préalable qu'un taux de remplacement rapporte un montant de pension à un montant de revenu d'activité, et fournit donc des informations sur le niveau des revenus de remplacement qu'un régime - ou, à un niveau agrégé, une nation entière - décide d'accorder à ses retraités par rapport aux revenus des cotisants.

Les différentes notions de taux de remplacement

▪ *Taux de remplacement brut ou net*

Dans les différentes définitions du taux de remplacement présentées ci-dessous, le taux de remplacement peut être présenté en brut ou en net. Le taux net retient des montants de pensions et de salaires nets de cotisations sociales (y compris CSG) : il est un meilleur indicateur des niveaux relatifs de revenus que le taux de remplacement brut. On pourrait souhaiter calculer un taux de remplacement prenant en compte l'ensemble des transferts sociaux et fiscaux, mais on s'éloignerait alors de la logique assurancielle des régimes de retraite pour aborder une optique plus large de comparaison de niveaux de vie intra et intergénérationnels.

Afin de permettre la comparaison des niveaux de revenus des actifs et des retraités, il est préférable d'inclure dans le salaire d'activité les éléments de rémunération non soumis à cotisations vieillesse, en particulier les primes des fonctionnaires. En toute rigueur, il faudrait également inclure dans la rémunération des salariés du privé les éléments d'épargne salariale, mais c'est en général plus difficile car les informations chiffrées sur ce sujet sont partielles. Par ailleurs, pour les salariés du secteur privé, à l'exception des revenus très élevés, la part des revenus distribués sous forme extra salariale paraît sensiblement plus faible que le taux de primes des salariés du secteur public : les sommes versées pour l'intéressement et la participation représentent moins de 3 % de la masse salariale du secteur privé, alors que le taux de primes est par exemple de 16 % dans la fonction publique civile de l'Etat.

Le taux de remplacement peut être calculé au niveau macro-économique ou individuel ; il peut être calculé au moment du départ à la retraite ou en moyenne sur la durée de la retraite. En croisant ces deux critères, on obtient les différentes définitions du taux de remplacement.

▪ *Le taux de remplacement calculé au niveau macro-économique sur données réelles*

Par macro-économique on entend le taux de remplacement calculé au niveau collectif - en général, le niveau collectif retenu est celui des pensionnés d'un même régime. Il faut souligner qu'aucune source exhaustive ne permet de reconstituer un taux de remplacement interrégimes. Cela pose un problème pour les pluripensionnés, qui ont cotisé à deux régimes ou plus et pour lesquels on ne peut estimer le taux de remplacement global qu'à partir d'études sur des échantillons de retraités.

Le taux de remplacement initial défini au niveau macro-économique indique le rapport entre la première pension et le dernier revenu d'activité⁶ pour chaque cohorte et dans chaque régime. Cette approche rend compte à la fois des règles générales de calcul du montant des pensions mais intègre également les aléas de carrière (en particulier les interruptions de carrière n'ayant pas donné lieu à validation d'annuités), l'incidence de règles telles que les minima de pension ou des avantages divers ainsi que l'effet pluripensionnés. Certaines sources permettent d'estimer cet indicateur sur le champ restreint des carrières complètes⁷. Le taux de remplacement estimé pour chaque cohorte tous régimes confondus n'est pas très adapté à l'analyse de la situation des retraités français en raison de l'existence de multiples régimes avec des règles de calcul des pensions différentes mais il peut éventuellement servir à des comparaisons internationales.

On peut également souhaiter calculer le taux de remplacement initial en rapportant la première pension au salaire moyen de carrière ou des n meilleures années. Cet indicateur permet de mieux prendre en compte le profil de carrière des cotisants, sachant que le niveau de vie ressenti par un salarié n'est pas seulement celui de la dernière année d'activité mais peut recouvrir une période plus longue. Le nombre d'années retenu pour le calcul du salaire moyen peut par exemple être calé sur celui servant au calcul de la pension dans le régime général (donc les 18 meilleures années aujourd'hui, les 25 meilleures à partir de 2008). Mais le calcul de ce taux de remplacement nécessite alors de choisir un taux d'actualisation des salaires pour parvenir à un salaire moyen sur n années. Ce taux d'actualisation peut être, par exemple, le taux d'évolution du salaire moyen des cotisants du régime ou le taux d'évolution des prix.

On appelle parfois improprement « taux de remplacement » moyen calculé au niveau macro-économique le ratio rapportant la pension moyenne de l'ensemble des retraités au revenu d'activité moyen de l'ensemble des actifs ; ce n'est pas au sens strict un taux de remplacement mais il procède d'une logique comparable en ce qu'il rapporte des pensions à des salaires. Ce ratio, calculé tous régimes confondus, donne une indication sur le niveau de vie relatif des retraités et des actifs. Il peut par exemple servir à des comparaisons intertemporelles, à des comparaisons internationales, à des exercices de simulations⁸. On peut également souhaiter le calculer dans chaque régime, mais les comparaisons entre régimes sont délicates car cet indicateur intègre des effets de structure de population de cotisants et de pensionnés.

⁶ La notion de dernier salaire d'activité peut être difficile à définir pour des salariés du secteur privé qui ont souvent connu plusieurs années d'inactivité avant la retraite. On retient en général le revenu de la dernière année complète d'activité et on rapporte à ce revenu le montant de la première pension en retenant comme taux d'actualisation le taux de revalorisation des pensions.

⁷ Voir notamment la note de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), portant sur les taux de remplacement nets des individus nés en 1926 et 1930 et ayant effectué une carrière complète dans le secteur privé ou la fonction publique civile d'Etat, jointe au dossier de la séance du 21 mars 2001 du Conseil d'orientation des retraites.

⁸ Ce paramètre est celui retenu par la DREES dans sa note *Exercices de simulations de l'évolution à long-terme du système de retraite*, jointe au dossier de la séance du 5 juin 2001 du Conseil d'orientation des retraites.

▪ *Le taux de remplacement individuel calculé sur des cas types*

Au niveau individuel, on ne peut construire et calculer des taux de remplacement que sur des cas types dont la représentativité n'est pas toujours simple à assurer : ainsi, dans la fonction publique, il faut décider du taux de primes que l'on retient ; pour les salariés du privé, il faut décider d'un profil de carrière, etc. En ce sens, les cas types servant de base aux analyses peuvent être dits illustratifs plutôt que représentatifs. L'analyse sur cas types est particulièrement précieuse pour évaluer l'évolution du taux de remplacement en fonction des règles de liquidation et d'indexation. Bien qu'il soit préférable de raisonner avec des taux de remplacement nets, les études sur cas types retiennent généralement en projection des taux de remplacement bruts car il est délicat de faire des hypothèses sur l'évolution des prélèvements sociaux.

Le taux de remplacement initial individuel est un taux de remplacement « cible » ou théorique dans chaque régime : c'est le taux de remplacement « moyen » d'un individu « illustratif » ayant une carrière complète dans le régime. L'intérêt est de l'estimer en projection pour évaluer l'incidence des règles de liquidation et d'indexation des régimes sur les générations de retraités à venir.

On peut, par ailleurs, calculer un ratio individuel sur durée de vie en faisant le ratio pension moyenne au cours de la retraite sur salaire moyen au cours de la vie active. Là aussi, il est nécessaire de choisir des taux d'actualisation, par exemple l'évolution des prix pour l'actualisation des salaires et pour celle des pensions. Cet indicateur permet d'apprécier les niveaux de revenu relatifs d'un individu au cours de sa vie active et au cours de sa retraite. Sur ce thème, il est également intéressant d'étudier le profil d'évolution du ratio considéré au long de la retraite.

Le profil donne l'évolution au cours du temps du ratio pension de l'année n sur dernier salaire d'activité (ou salaire moyen au cours de la vie active). Calculé pour des cas types, il permet d'apprécier les trajectoires individuelles et intègre les deux données fondamentales que sont le taux de remplacement initial du dernier salaire et le mode de revalorisation des pensions. La pente plus ou moins déclinante de la courbe retrace l'arbitrage (explicite ou implicite) du régime entre niveau de vie relatif à la date de liquidation des droits et tout au long de la retraite.

L'analyse de cas types permet également d'évaluer l'incidence sur le taux de remplacement du temps partiel, d'interruptions de carrière pour chômage ou maternité, de pensions multiples (pluripensionnés).

Comme le rapport le précise, d'autres indicateurs [tels que les indicateurs de rendement] doivent être utilisés en même temps que le taux de remplacement pour apprécier l'évolution des régimes. Les travaux seront approfondis sur ce point.

Extraits du septième rapport (janvier 2010), « Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques »
(extraits de la section I du chapitre 6 de la première partie)

[...]

Les objectifs assignés au système de retraite [...] sont assortis d'indicateurs dont les évolutions doivent permettre d'apprécier si le système de retraite évolue dans la bonne direction par rapport à chacun des objectifs. Plus largement, le « PQE [programme de qualité et d'efficacité] Retraite » définit deux types d'indicateurs, des indicateurs de cadrage, qui permettent de situer le contexte dans lequel évolue le système de retraite, et surtout des indicateurs liés à chaque objectif, auxquels est en général assigné un niveau cible ou une tendance souhaitable d'évolution.

[...]

Extraits du septième rapport (janvier 2010), « Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques »
(extraits du chapitre 2 de la deuxième partie)

[...]

Du côté des pensions, [l'] objectif [d'équité intergénérationnelle] peut se traduire par la garantie d'un certain niveau de taux de remplacement, dont la définition, plus ou moins précise, peut renvoyer à un critère individuel, par référence à un ou plusieurs cas types, ou à un critère agrégé consistant à comparer la pension moyenne des retraités aux revenus d'activité moyens des actifs.

[...]

Les indicateurs liés à la situation des retraités et à l'équité inter et intragénérationnelle

Les objectifs d'équité inter et intragénérationnelle peuvent être appréciés à l'aide des mêmes indicateurs, utilisés dans des dimensions différentes : leur évolution au fil des générations renseigne sur l'équité intergénérationnelle, alors que leur comparaison entre différentes catégories d'une même génération fournit des indications sur l'équité intragénérationnelle. On peut distinguer trois grands types d'indicateurs : les indicateurs de taux de remplacement, les indicateurs de niveau de vie et les indicateurs actuariels ou de rendement, qui prennent également en compte les durées de retraite et d'activité.

▪ *Les indicateurs de taux de remplacement*

L'objectif de maintien d'un certain niveau des pensions au fil des générations peut se traduire, de manière plus ou moins précise selon les pays, par la fixation d'un taux de remplacement. Cette notion renvoie à l'idée selon laquelle la pension de vieillesse est destinée à assurer à son

bénéficiaire, au moment de son départ à la retraite, un niveau de vie en relation avec celui que lui assurait son précédent revenu d'activité.

Le choix d'un indicateur de taux de remplacement n'est toutefois pas immédiat. Il suppose de choisir d'abord le type d'indicateur : indicateur agrégé (ratio des pensions moyennes des jeunes retraités aux revenus des actifs âgés, par exemple), ou indicateur calculé sur la base de cas types (taux de remplacement pour une ou plusieurs carrières types définies précisément). Il nécessite ensuite de s'accorder sur le niveau visé pour ce ou ces taux de remplacement.

Le Conseil a ainsi considéré dans son premier rapport qu'un même objectif de taux de remplacement ne pouvait être appliqué à tous les assurés indépendamment du niveau de leurs revenus d'activité ou des caractéristiques de leur carrière. En effet, le taux de remplacement du revenu d'activité par la pension au moment de la liquidation est, dans tous les régimes, décroissant avec le niveau de ce revenu. Cette dégressivité indique qu'une solidarité s'exerce à l'égard des personnes ayant eu les revenus les plus faibles⁹.

L'exposé des motifs de la loi de 2003 indique qu'« un haut niveau de retraite, de l'ordre en moyenne des deux tiers du revenu d'activité, à l'horizon 2020, constitue la référence choisie par le Gouvernement », mais la loi n'a pas défini d'indicateurs précis de taux de remplacement, sauf pour les personnes ayant eu une carrière complète cotisée et à temps complet rémunérée au SMIC avec un objectif de montant total de pension d'au moins 85 % du SMIC net. Cet objectif, qui a conduit à des revalorisations du minimum contributif pour y parvenir, repose ainsi sur une carrière type théorique.

Les programmes de qualité et d'efficience (PQE) « Retraites » présentent en outre un indicateur de type agrégé : le rapport entre le montant médian des pensions perçues par les « jeunes » retraités (de 65 à 74 ans¹⁰) et le revenu d'activité médian des actifs occupés « âgés » (de 50 à 59 ans). Cet indicateur a également été retenu comme indicateur commun de pensions par le Comité de la protection sociale auprès du Conseil de l'Union européenne dans le cadre de la coopération instituée dans le domaine de la cohésion sociale (dite « méthode ouverte de coordination »).

Certains pays sont allés plus loin dans la définition d'objectifs de taux de remplacement. Ainsi, en Allemagne, un taux de remplacement plancher a été fixé : le pilotage du système vise à garantir que le taux de remplacement net (après cotisations sociales, avant impôt) calculé sur la base d'une « carrière type » théorique (carrière complète au salaire moyen) reste supérieur ou égal à 46 % jusqu'en 2020 et à 43 % jusqu'en 2030. Cet objectif de maintien d'un taux de remplacement minimum est accompagné d'un objectif de taux de cotisation maximum et d'un objectif relatif au niveau des réserves.

Le taux de remplacement, s'il permet de résumer l'évolution du revenu lors du passage de l'activité professionnelle à la retraite, comporte toutefois des limites liées notamment aux choix qu'il est nécessaire de faire pour son calcul (indicateur global ou sur carrière type, définition du dernier revenu d'activité, taux brut ou net de prélèvements...). Le taux de remplacement du dernier revenu d'activité par la première pension est en outre très dépendant du dernier revenu d'activité, dont la définition ne va pas toujours de soi, et ne tient pas compte

⁹ Par des mécanismes tels que le minimum de pension ou, en ce qui concerne les salariés du secteur privé, par des cotisations ne générant pas de droits individuels. La dégressivité des taux de remplacement s'explique également par l'existence d'un plafonnement des cotisations et des pensions dans le régime de base.

¹⁰ Les 60-64 ans exclus afin de neutraliser les effets de la transition entre l'activité et la retraite.

du mode de revalorisation des pensions, ni de la durée durant laquelle elle est perçue, c'est-à-dire de l'espérance de vie à la retraite. Pour réduire ces problèmes, il est possible d'élargir la comparaison en rapportant le cumul des premières pensions servies au cumul des derniers revenus d'activité. Par construction, le taux de remplacement ne prend pas non plus en compte les autres sources de revenu éventuelles. Il ne renseigne ainsi que partiellement sur l'évolution du niveau de vie lors du passage à la retraite. Par ailleurs, le taux de remplacement ne prend pas en compte l'effort contributif des différentes générations.

Afin d'apprécier la capacité du système de retraite à procurer, aux générations successives de retraités, un niveau de ressources satisfaisant pendant la période de retraite et d'estimer de façon plus globale l'équité intergénérationnelle, le ou les indicateurs de taux de remplacement doivent donc être complétés par d'autres indicateurs.

▪ *Les indicateurs de niveau de vie*

Les rapports de stratégie nationale de l'Union européenne présentent comme indicateurs de niveau de vie, les revenus des 65 ans et plus rapportés aux revenus des moins de 65 ans, ou encore un taux d'exposition à la pauvreté défini comme la part de 65 ans et plus dont le revenu est inférieur à 50 % ou 60 % du revenu médian.

En France, le PQE « Retraites » présente un certain nombre d'indicateurs relatifs au niveau de vie relatif des retraités¹¹, notamment :

- le rapport entre le niveau de vie médian des personnes identifiées comme retraités dans l'enquête *Emploi* de l'INSEE et le niveau de vie médian des personnes occupant un emploi. Cet indicateur permet de prendre en compte la taille des ménages et les autres ressources, notamment les revenus du capital ; toutefois, il ne compare les retraités qu'aux personnes en emploi, alors que de nombreux retraités ont connu une ou des périodes de chômage et/ou d'inactivité ;
- la proportion de personnes âgées de 60 ans et plus ayant un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté (égal à 60 % du niveau de vie médian). L'évolution de cet indicateur est une mesure de l'efficacité des mécanismes de solidarité du système de retraite, qui soutiennent les revenus des personnes âgées les plus pauvres.

▪ *Les indicateurs actuariels : délais ou taux de récupération et taux de rendement interne*

Les indicateurs de taux de remplacement peuvent être complétés par des indicateurs qui prennent en compte le caractère contributif du système de retraite ou qui peuvent être utilisés lorsque l'on souhaite comparer la situation de groupes distincts (générations, catégories d'assurés, régimes...) et que l'on cherche à faire le bilan des cotisations versées puis des pensions reçues au titre de la retraite sur l'ensemble du cycle de vie des assurés.

Trois indicateurs sont usuellement mobilisés pour apprécier ce bilan : le délai de récupération, le taux de récupération et le taux de rendement interne.

Le délai de récupération est le rapport entre la somme des cotisations versées et le montant annuel de la pension liquidée. Il mesure en combien d'années la totalité des cotisations

¹¹ Ces indicateurs s'ajoutent à l'indicateur de taux de remplacement global décrit précédemment.

versées est récupérée sous forme de pensions de retraite. Quand la durée effective de retraite est supérieure au délai de récupération, l'assuré a récupéré plus qu'il n'a versé.

Le taux de récupération est le rapport entre la masse des pensions reçues pendant la période de retraite et la masse des cotisations versées. Quand le taux de récupération est supérieur à 1, l'assuré a récupéré plus qu'il n'a versé, ce qui est équivalent à une durée de retraite supérieure au délai de récupération.

Le taux de rendement interne (TRI) correspond au taux d'intérêt moyen auquel auraient dû être placées les cotisations pour obtenir une rente équivalente au montant de la pension. C'est le taux d'actualisation qui égalise la somme actualisée des cotisations et la somme actualisée des pensions.

Ces trois indicateurs mesurent, sous trois angles différents, le rapport entre les pensions reçues et les cotisations versées et s'interprète alors comme des indicateurs de rendement. Ils ne sont pas indépendants les uns des autres. Ainsi, un TRI supérieur à zéro est équivalent à un taux de récupération supérieur à 1 et à un délai de récupération inférieur à la durée de retraite. L'intérêt du taux et du délai de récupération est que ces indicateurs, contrairement au TRI, ne dépendent pas du profil de la carrière salariale, chaque année étant affectée d'un poids identique. Le TRI présente quant à lui l'avantage de tenir compte de la durée effective de versement de la pension et de l'effort contributif tout en s'affranchissant du choix d'un taux d'actualisation.

Comme le Conseil l'a rappelé dans de précédents rapports, il faut cependant être prudent dans l'utilisation et l'interprétation de ces indicateurs, qui ont tous des limites. Par exemple, le délai et le taux de récupération varient en fonction du taux d'actualisation, utilisé pour agréger des montants correspondant à des périodes différentes, et un TRI élevé peut s'accompagner d'un niveau faible de pension lorsque l'assuré a peu cotisé durant sa vie active.

Il convient également de rappeler systématiquement, à l'occasion du calcul de ces indicateurs, les conditions de l'équilibre financier du régime de retraite sur longue période car des indicateurs de rendement avantageux pour certaines cohortes peuvent être incompatibles avec l'équilibre à long terme du régime. Ainsi, les comparaisons intertemporelles et intergénérationnelles doivent s'attacher à préciser dans quelles conditions économiques et démographiques les résultats ont été obtenus.

[...]