

Le dossier en bref

Préparé par le secrétariat général du Conseil, sous la direction du président du COR

Pourquoi ce sujet ?

En application de la loi du 20 janvier 2014, le COR doit produire, en juin de chaque année, un document sur le système de retraite, fondé sur des indicateurs de suivi définis par décret au regard des objectifs énoncés. Le présent dossier propose des voies d'approfondissement de ces indicateurs pour le rapport annuel de juin 2018. La première partie revient sur la construction des cas types de fonctionnaires. Ces cas types servent à évaluer l'équité entre les générations. La seconde partie s'intéresse aux indicateurs de faibles pensions et de soldes cumulés du système de retraite.

I. Les cas types de fonctionnaires du COR

- **Quels sont les cas types de fonctionnaires ?** Quatre cas types de fonctionnaires civils de l'État, monopensionnés à carrières continues, sont actuellement présentés par le COR. Les trois premiers cas correspondent à des agents sédentaires : le cas type n° 5, à un agent de catégorie B (secrétaires administratifs ou greffiers, hors instituteurs et policiers), le cas type n° 6, à un agent de catégorie A à faible taux de primes (professeurs agrégés ou certifiés) et le cas type n° 7, à un agent de catégorie A+ à taux de primes élevé (magistrats, administrateurs civils, etc.). Enfin, le cas type n° 8 correspond à un agent de catégorie active (corps de la police nationale, assimilé à la catégorie C puis B à partir de 2006) et présente plusieurs spécificités dont la possibilité de départ à 52 ans, cinq années de bonification dites « du cinquième » (annuité supplémentaire par période de cinq années de services dans la limite de cinq) et la prise en compte d'une prime spécifique (indemnité de sujétion spéciale) dans le calcul de la retraite (*document n° 4*).
- **Comment sont-ils utilisés ?** Dans les rapports annuels du COR, ces cas types sont utilisés pour estimer le taux de remplacement en fonction de l'âge de liquidation, pour une génération proche de l'âge de la retraite. Le cas type n° 5 est en outre utilisé pour projeter l'évolution du taux de remplacement au fil des générations.
- **Pourquoi les rénover ?** D'une part, l'hypothèse de stabilité de la part des primes retenue jusqu'à présent conduit à projeter des taux de remplacement quasiment stables au fil des générations, qui ne se vérifierait pas si cette part a tendance à augmenter comme cela a été le cas entre 1988 et 2015 (*document n° 3*), sauf pour le cas type n° 6 (professeurs). D'autre part, les âges de début de carrière sont fixés par convention de façon à obtenir le taux plein dès l'âge d'ouverture des droits, de sorte qu'ils diminuent dans les cas types au fil des générations avec l'augmentation de la durée requise pour le taux plein, alors qu'ils augmentent en réalité.
- **Et en quoi consiste cette rénovation ?** Elle consiste d'une part à ré-estimer pour les quatre cas types le profil par âge des rémunérations et les parts de primes à partir des observations passées (*document n° 2*) et, d'autre part, à redéfinir leur âge d'entrée dans la vie active (*document n° 5*), calculé à partir du nombre moyen de trimestres cotisés avant 30 ans (*document n° 6*). L'âge d'entrée est ainsi relevé d'environ deux ans entre les générations nées avant 1950 et les générations nées après le début des années 1970.
- **Comment construire des cas types de fonctionnaires territoriaux et hospitaliers ?** En plus des cas types de fonctionnaires de l'État, des cas-types pour les deux autres versants de la fonction publique (hospitalière et territoriale) sont proposés. En 2014, la Caisse des dépôts a ainsi isolé cinq carrières types de fonctionnaires territoriaux et trois carrières types de fonctionnaires hospitaliers (*document n° 7*). Trois cas types parmi ces huit carrières pourraient être retenus (*document n° 7 bis*) : le cas type n° 9 correspondant à un agent hospitalier de

catégorie C active monopensionné (aide-soignant), le cas type n° 10, à un agent territorial sédentaire de catégorie C polypensionné (adjoint technique territorial) et le cas type n° 11, à un agent territorial de catégorie A monopensionné (attaché territorial).

2. Approfondissement et amélioration des indicateurs

- **Quel est l'indicateur actuel pour suivre l'évolution du pouvoir d'achat des faibles pensions ?** L'indicateur actuellement retenu mesure le rapport, par génération, entre la pension en deçà de laquelle se situent les 10 % de retraités les moins aisés et la pension moyenne de l'ensemble des retraités. Il est assez inhabituel dans la mesure où il mélange deux indicateurs aux propriétés statistiques différentes, la moyenne et le décile (*document n° 8*). De plus, cet indicateur est calculé au niveau individuel et pour les seules pensions perçues alors que les indicateurs de niveau de vie sont plus souvent calculés au niveau du ménage et tiennent compte de l'ensemble des revenus perçus. En outre, ses évolutions sont difficiles à interpréter. Enfin, l'indicateur présente deux limites importantes par rapport à l'objectif de suivi et de pilotage du système de retraite, qui est normalement l'objet du rapport annuel du COR. D'une part, il ne permet pas de relier explicitement l'objectif à piloter (attention aux niveaux de vie des plus modestes) aux paramètres de pilotage permettant d'atteindre cet objectif (minima de pension ou montant du minimum vieillesse). D'autre part, il est difficilement calculable en cas de simulation de nouvelle mesure et en projection. Trois indicateurs complémentaires pourraient lui être substitué : 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 de ce cas type, et l'évolution du rapport inter déciles de niveau de vie des retraités.
- **À quoi sert de calculer le rapport entre pension à la liquidation du cas type au SMIC et montant de l'ASPA ?** Cet indicateur permet de donner une indication sur le niveau de vie relatif offert aux retraités parmi les plus modestes par le système de retraite (logique contributive) par rapport au montant du minimum vieillesse (ASPA) qui relève d'une logique de solidarité (*document n° 9*).
- **Comment évolue-t-il ?** En cas d'indexation de l'ASPA sur les prix, la pension à la liquidation serait entre 1,5 fois (scénario 1 %) et 1,8 fois (scénario 1,8 %) supérieure au montant de l'ASPA pour la génération 2000. En cas d'indexation de l'ASPA sur le SMPT, la pension serait plus élevée que l'ASPA jusqu'aux générations nées dans les années 1960 dont le niveau de pension est porté au minimum contributif, puis deviendrait inférieure à partir de la génération 1969 (scénario 1,8 %) ou 1980 (scénario 1,0 %).
- **Et du point de vue des régimes ?** La pérennité financière du système de retraite est habituellement appréciée de manière statique à travers les évolutions annuelles projetées, à législation inchangée, de la part des dépenses, des ressources et du solde annuel dans le PIB. Dans une optique de pilotage à long terme, il peut être intéressant d'apprécier cette situation de manière dynamique en évaluant les soldes cumulés à l'horizon 2070 (*document n° 10*). Ces soldes peuvent ou non prendre en compte la dette accumulée par certains régimes et les réserves détenues par d'autres ou par le FRR. À titre exploratoire, et alors que les réserves ou dettes appartiennent à chacun des régimes, le SG-COR a estimé leur montant total à +4,8 % du PIB à la fin 2015. Les besoins de financement cumulés du système de retraite seraient alors compris entre 49 % (y compris réserves) et 54 % (hors réserves) du PIB (scénario 1 %) ou des excédents entre 21 % et 26 % du PIB (scénario 1,8 %) en 2070. Une autre façon d'apprécier la situation financière du système de retraite à long terme est de calculer le solde financier moyen sur la période de projection et de le rapporter au PIB, aux revenus d'activité et aux prestations sur la même période. Ces indicateurs permettent d'évaluer les ajustements sur les ressources ou les dépenses à effectuer pour combler les besoins de financement cumulés ou limiter l'accumulation d'excédents à un horizon donné. Cette approche est déjà présentée dans les rapports annuels du COR à l'horizon de 25 ans, défini comme celui qui doit être retenu par le Comité de suivi des retraites. Le *document n° 10* propose d'étendre la période à l'horizon 2070.