

Évolutions et perspectives des retraites en France

Synthèse du rapport annuel du COR – Juin 2019

Trois objectifs principaux sont assignés au système de retraite : un niveau de vie satisfaisant pour les retraités, l'équité entre les assurés et la pérennité financière. Les indicateurs du rapport annuel du COR visent ainsi à mesurer l'adéquation du système de retraite à ces objectifs et à servir de base aux recommandations que le Comité de suivi des retraites peut être conduit à formuler.

Deux approches sont systématiquement adoptées : une approche « du point de vue des régimes » qui permet d'apprécier année après année la pérennité financière du système de retraite et une approche « du point de vue des assurés » pour appréhender les objectifs d'équité, notamment par génération.

Les résultats des projections sont déclinés selon quatre scénarios de gains de productivité du travail à long terme (scénarios 1 %, 1,3 %, 1,5 % et 1,8 %) associés à un taux de chômage à terme de 7 % (voir chapitre 2 de la partie 1). En effet, les retraites progressant pour l'essentiel comme les prix, le rythme d'évolution des salaires réels est un élément déterminant de la situation future du système de retraite. Ces scénarios, dont aucun n'est privilégié, ne constituent pas une prévision, ce qui est bien impossible à l'horizon 2070, mais ont pour ambition d'être suffisamment contrastés et raisonnables pour éclairer à long terme le débat sur les évolutions futures du système de retraite. Les projections sont réalisées à législation constante.

Quelle est la part de la richesse nationale consacrée aux retraites ?

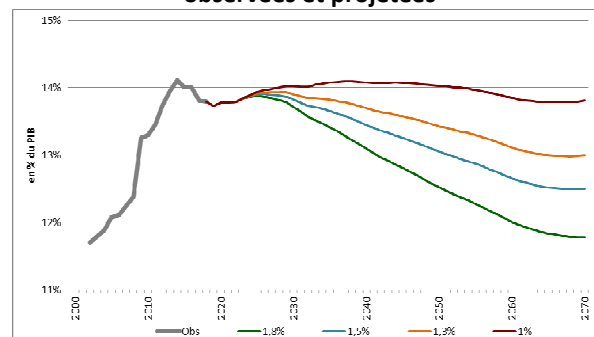
Les dépenses du système de retraite rapportées au PIB mesurent la part de la richesse nationale consacrée aux retraites. Cet indicateur est donc déterminant pour évaluer la soutenabilité financière du système de retraite dans la mesure où il exprime, de manière globale et synthétique, le niveau des prélèvements qu'il faut opérer sur la richesse produite par les actifs pour assurer l'équilibre du système de retraite à législation constante en matière de retraites.

La part des dépenses de retraite dans le PIB, de 13,8 % en 2018, diminuerait à l'horizon 2070 dans les scénarios 1,3 %, 1,5 % et 1,8 % et serait stable dans le scénario 1 % : elle varierait ainsi de 11,8 % à 13,8 % à l'horizon de la projection (voir chapitre 1 partie 2). L'évolution de la part des dépenses de retraite dans le PIB est donc maîtrisée sur la période de projection. Ce résultat n'emporte toutefois pas d'appréciation politique sur le niveau atteint par ce ratio. La grande variabilité d'un scénario économique à l'autre traduit la forte dépendance du système de retraite à la croissance, qui s'explique par la revalorisation sur les prix des droits acquis et des pensions.

Par rapport aux résultats du rapport de 2018, la part des dépenses de retraite dans le PIB serait plus élevée dans les scénarios 1,3 %, 1,5 % et 1,8 % en 2040 (respectivement de 0,1 point, 0,2 point et 0,3 point) et identique dans le scénario 1 %. En revanche, en 2070, la part des dépenses dans le PIB serait moins élevée

de 0,1 point de PIB à 0,6 point de PIB dans les scénarios 1,5 %, 1,3 % et 1,0 %, et serait plus élevée de 0,2 point dans le scénario 1,8 %.

Dépenses du système de retraite en % du PIB observées et projetées



Sources : rapports à la CCSS 2002-2018 ; projections COR - juin 2019.

Ces écarts proviennent pour l'essentiel de la mise en œuvre du nouveau cadre de pilotage à l'AGIRC-ARRCO qui rend l'évolution des dépenses de retraite moins sensible à la croissance. Concrètement, la progression des pensions AGIRC-ARRCO est chaque année plus élevée que les prix dans les scénarios 1,3 %, 1,5 % et 1,8 % à partir de 2023 et d'autant plus que la croissance des salaires est forte. Elle est moins élevée en revanche dans le scénario 1 %. Mais les hypothèses d'indexation de la valeur d'achat du point se traduisent aussi par une baisse du rendement du régime, ce qui a une influence à la baisse sur la pension relative à la liquidation.

Pourquoi la part des dépenses de retraite baisserait-elle dans le PIB ?

La part des dépenses de retraite baisse alors même que le ratio entre le nombre de personnes âgées de 20 à 59 ans et le nombre de personnes âgées de 60 ans et plus diminue sur toute la période de projection (passant de 2,0 à 1,3) (voir chapitre 1 partie 1). L'impact de cette évolution démographique sur le système de retraite est freiné par l'augmentation de l'âge de départ à la retraite qui passerait de 62 ans en 2018 à 64 ans vers 2040 à législation inchangée, sous l'effet des réformes passées et du recul de l'âge d'entrée dans la vie active (voir chapitre 1 partie 2). Il reviendrait, pour les salariés du secteur privé, à son niveau des années 1980 (voir le chapitre 4 partie 1). Cette augmentation depuis 2010 s'est accompagnée d'une progression du taux d'emploi des seniors (voir chapitre 3 partie 1). Le rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités n'en diminuerait pas moins, passant de 1,7 à 1,3.

Pour autant, les pensions sont stabilisées du fait de la baisse de la pension moyenne rapportée aux revenus d'activité : la pension continuerait de croître en euros constants mais, contrairement au passé, moins vite que les revenus. Ainsi, la pension nette relative au revenu net varierait entre 42 % et 49 % en 2070, contre 66 % actuellement. La baisse de ce ratio serait d'autant plus élevée que la croissance serait forte (voir chapitre 6 partie 2).

Comment ces dépenses sont-elles financées ?

Les prélèvements pour financer les retraites représentent actuellement de 31 % des revenus des actifs. 80 % du financement du système de retraite proviennent de cotisations sociales. Le reste des ressources est constitué d'impôts et taxes affectés et d'autres ressources qui proviennent des prises en charge de l'État, de transferts d'organismes tiers tels que l'assurance chômage ou la branche famille de la sécurité sociale et, enfin, de recours à la dette ou aux réserves (qui représentent 7,6 % du PIB en 2018) pour couvrir les besoins de financement (voir chapitre 6 partie 1).

En projection, les ressources du système de retraite, et a fortiori le solde, sont très largement conventionnels. En effet, dans certains régimes spéciaux (SNCF, RATP, régimes des mines, marins ou encore régime des ouvriers de l'État), les ressources sont déterminées par les dépenses année après année et l'équilibre financier est assuré par une subvention publique. Il en

est de même dans le régime de la fonction publique de l'État, où l'équilibre financier est assuré en dernier ressort par une contribution de l'État en tant qu'employeur. Les projections ont ainsi peu de sens pour ces régimes puisqu'en appliquant cette règle, ils sont par construction en permanence à l'équilibre.

C'est pourquoi les projections du COR sont présentées selon trois conventions comptables : la convention COR consistant à figer les taux de cotisation implicites de l'État à leur dernier niveau constaté (2018) ; la convention CCSS consistant à les équilibrer chaque année ; la convention PIB consistant à stabiliser la part des ressources affectées à ces régimes dans le PIB. Elles sont sans impact sur les finances publiques considérées globalement, mais conduisent à des niveaux différents de contribution de l'État au système de retraite.

Avec la convention COR, le solde varierait en 2070 entre -1 % du PIB (scénario 1 %) et 0,9 % (scénario 1,8 %). Il serait dégradé dans la convention CCSS et amélioré dans la convention PIB.

Seule l'approche par le ratio de dépenses de retraites dans le PIB permet une lecture économique de la situation financière des retraites en s'affranchissant du choix de la convention comptable sur les ressources qui donne des résultats contrastés sur la situation financière du système de retraites.

Quelle est la sensibilité des résultats aux hypothèses retenues ?

Tous les scénarios présentés dans le rapport se basent sur les hypothèses du scénario central des dernières projections démographiques de l'INSEE : 1,95 enfant par femme, poursuite des gains d'espérance de vie et solde migratoire de 70 000 personnes par an. Or, les dernières observations montrent un infléchissement vers le bas de ces hypothèses (voir chapitre 1 partie 1).

Si ces tendances devaient perdurer, l'effet de la fécondité (1,8 enfant par femme) et du solde migratoire (+20 000 personnes) sur la part des dépenses de retraite dans le PIB serait d'environ +0,7 point pour chacun d'entre eux en 2070. À l'inverse, la poursuite du ralentissement des gains de mortalité jouerait à la baisse sur la part des dépenses de retraite dans le PIB (-0,6 point en 2070).

La situation financière dépend également de l'hypothèse de taux de chômage (4,5 % ou 10 %). Dans le cas d'un taux de chômage moins élevé (plus élevé), la part des dépenses dans le PIB serait moins (plus) élevée sur l'ensemble de la projection, de l'ordre de 0,1 à 0,2 point de PIB. L'ampleur de ces écarts est bien

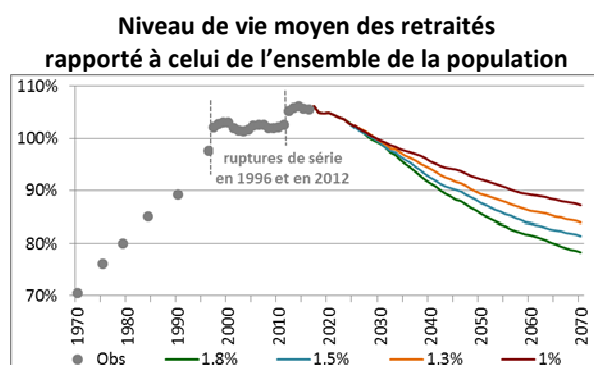
plus faible que celle liée aux différentes hypothèses de croissance de la productivité du travail.

Quelles conséquences sur le niveau de vie des retraités ?

En 2016, le niveau de vie moyen des retraités est légèrement supérieur (de l'ordre de 6 %) à celui de l'ensemble de la population. Il est relativement stable depuis 1996, alors qu'il avait fortement progressé depuis 1970 (voir chapitre 6 partie 2).

Cette progression a permis de réduire le taux de pauvreté des retraités qui est sensiblement inférieur à celui de l'ensemble de la population depuis les années 1980 (6,8 % contre 14 % en 2016) (voir chapitre 7 partie 2).

Selon les scénarios, le niveau de vie relatif des retraités s'établirait entre 91 % et 96 % en 2040 et entre 78 % et 87 % en 2070. Il reviendrait ainsi progressivement à son niveau des années 1980.



Sources : projections COR – juin 2019, INSEE-DGI et INSEE, modèle DESTINIE.

La stabilité du niveau de vie moyen relatif des retraités sur la période récente peut cependant ne pas refléter le vécu individuel des retraités. Cette situation moyenne est affectée par un effet noria lié au renouvellement de la population des retraités : les nouvelles générations, dont les pensions sont en moyenne plus élevées, remplacent progressivement les générations les plus anciennes aux pensions plus faibles (voir chapitre 6 partie 2).

Au niveau individuel, les pensions ont connu au cours des 25 dernières années une érosion de leur pouvoir d'achat différente selon la génération, d'autant plus importante que leur pension est élevée. Ainsi, étudié sur cas type, le pouvoir d'achat d'un retraité non-cadre du secteur privé a diminué d'environ 3 % selon les générations, entre l'année de leur départ à la retraite et 2018 ; celui d'un retraité cadre né en 1932 a enregistré une baisse de près de 14 %. Ces érosions

s'expliquent principalement par les mécanismes d'indexation des pensions et par la hausse des prélèvements sociaux sur les retraités (notamment celle de la CSG depuis sa création au début des années 1990).

Quelle équité entre les générations au regard de la retraite ?

L'équité entre les générations est évaluée pour les quatre dimensions de la retraite sur des cas types de non-cadre du secteur privé et de fonctionnaire de catégorie B (voir chapitre 5 partie 2).

Le taux de prélèvement et la durée de carrière permettent d'apprécier l'effort des assurés en activité pour financer le système de retraite. Le taux de cotisation du cas type de non-cadre du privé augmenterait pour les générations les plus jeunes (de 19,6 % pour celle née en 1940 à 28,1 % pour celle née en 2000) mais leur durée de carrière serait plus faible en proportion de la durée de vie totale du fait des gains d'espérance de vie.

Le taux de remplacement et la durée de retraite permettent d'apprécier ce que le système apporte aux assurés une fois retraités. Le taux de remplacement du non-cadre du privé baisserait au fil des générations : il serait de 75 % pour la génération 1955 et varierait entre 63 % (scénario 1 %) et 68 % (scénario 1,8 %) pour la génération 2000. Cette baisse, d'autant plus forte que la croissance serait élevée, résulterait de l'indexation sur les prix et de la baisse du rendement à l'AGIRC-ARRCO. Le taux de remplacement du fonctionnaire de catégorie B dépendrait, quant à lui, de l'évolution de la part des primes (qui ne sont pas soumises à cotisation et n'ouvrent donc pas de droits) dans sa rémunération. Avec une part des primes stable, son taux de remplacement net se stabiliserait autour de 65 % à partir des générations nées à la fin des années 1970. Il passerait de 63 % à 51 % entre la génération 1955 et celle née en 2000 si la part des primes continuait d'augmenter. En revanche, la durée de retraite augmenterait régulièrement au fil des générations à partir de celles nées à partir de 1970, sous l'effet des gains d'espérance de vie.

Le système de retraite permet-il d'améliorer les pensions des plus modestes ?

Les dispositifs de solidarité, qui viennent compléter les droits contributifs, jouent un rôle important dans le système de retraite français : en 2016, parmi les

268,9 milliards d'euros de prestations de droit direct versées par le système de retraite, près d'un cinquième serait attribuable aux dispositifs de solidarité (voir chapitre 5 partie 1).

Parmi ces dispositifs, les minima de pensions permettent d'améliorer les taux de remplacement des retraités les plus modestes. Ainsi, la loi de 2003 fixait pour le cas type conventionnel d'un salarié toujours au SMIC un objectif de montant de pension au moins égal à 85 % du SMIC net. Les coups de pouce portés à la partie majorée du minimum contributif au milieu des années 2000 ont ainsi conduit à un taux de remplacement net à la liquidation assez proche de 85 % pour les générations de la fin des années 1940 et du début des années 1950. À plus long terme et pour les générations plus récentes, le taux de remplacement diminuerait, d'autant plus que la croissance du revenu d'activité moyen serait forte, sous l'hypothèse d'une revalorisation du minimum contributif selon l'inflation : il serait compris entre 71 % et 76 % pour la génération née en 1980 (voir chapitre 7 partie 2).

Actuellement, la pension nette de ce cas type reste supérieure au montant de l'ASPA. Le système de retraite permet ainsi d'assurer une pension contributive supérieure au minimum vieillesse, qui est indépendant de la carrière et relève d'une logique d'aide sociale (soumis à condition de ressources et récupérable sur succession). Cependant, les récentes sur-revalorisations du minimum vieillesse, si elles devaient se poursuivre alors que les minima de pensions restent revalorisés sur les prix, pourraient remettre en cause ce constat.

Quelle équité entre les femmes et les hommes au regard de la retraite ?

Les femmes ont des montants de pension inférieurs à ceux des hommes et partent plus tard à la retraite car leurs carrières demeurent moins favorables que les carrières masculines.

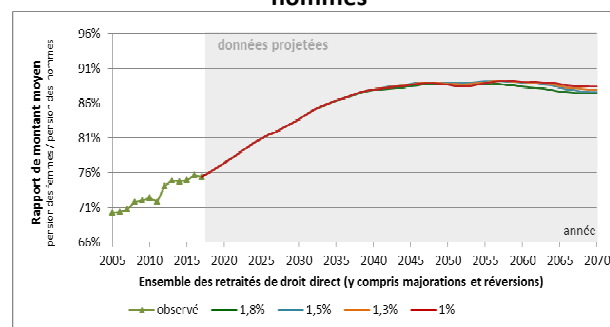
Leur taux de chômage est désormais similaire à celui des hommes, mais elles ont des taux d'emploi plus faibles (notamment en raison de la maternité), travaillent plus souvent à temps partiel et ont des rémunérations inférieures, même si les écarts ont diminué jusqu'au début des années 1990 (voir chapitre 8 partie 2).

À l'avenir, les femmes devraient partir légèrement plus tôt que les hommes à la retraite, notamment parce que leur durée d'assurance validée (y compris majorations de durée d'assurance pour enfants)

devrait rejoindre, voire dépasser celle des hommes. Dans le secteur privé, cette durée représenterait en moyenne 104 % de celle des hommes pour les générations nées après 1970.

Les écarts de pension entre les femmes et les hommes se résorbent au fil des générations. Dès lors, le rapport entre le montant moyen des pensions de droit direct (hors majoration pour trois enfants) des femmes et celui des hommes a régulièrement augmenté au fil des années, passant de 55 % à 62 % entre 2005 et 2017. Lorsque les pensions de réversion sont prises en compte, l'écart entre les femmes et les hommes se resserre : le rapport entre le montant des pensions moyennes totales (y compris majorations pour trois enfants et réversions) des femmes et celui des hommes passerait de 75 % en 2017 à 88 % à l'horizon 2070.

Montant de pension des femmes rapporté à celui des hommes



Sources : DREES, modèle ANCETRE, EIR 2016, INSEE, modèle DESTINIE, projections COR.

Par ailleurs, les dispositifs de solidarité, notamment les majorations de durée d'assurance, l'AVPF et les minima de pension réduisent les écarts de pension entre les femmes et les hommes.

Les écarts de niveau de vie entre les femmes et les hommes à la retraite sont moindres que les écarts de pension. Ils résultent surtout du fait que les femmes sont plus nombreuses que les hommes à vivre seules au moment de la retraite, notamment parce qu'elles sont plus souvent veuves.

Les femmes actuellement retraitées ont une durée espérée de retraite d'environ 4 ans supérieure à celle des hommes, mais cet écart devrait se réduire pour les générations futures.

Depuis 10 ans, tous les gains d'espérance de vie des femmes après 65 ans sont des gains d'espérance de vie en bonne santé, alors que ceux des hommes se partagent entre vie en bonne santé et vie avec limitations d'activité.