

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 22 janvier 2014 à 14h30
« Niveau des pensions et niveau de vie des retraités »

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

Niveau des pensions et niveau de vie des retraités

Le Conseil d'orientation des retraites a, parmi ses missions, celle de suivre l'évolution du niveau des pensions et du niveau de vie des retraités.

La première partie de ce dossier actualise les résultats présentés régulièrement par le COR – dernièrement dans le cadre de son 12^e rapport (janvier 2013) et des fiches pour l'information et le débat (mai 2013) – d'après les données de la DREES sur le niveau des pensions et celles de l'INSEE sur les niveaux de vie.

La deuxième partie du dossier porte un éclairage sur les minima de pension et le minimum vieillesse. La législation relative à ces dispositifs a évolué et la population des bénéficiaires du minimum vieillesse se renouvelle. En outre, les premiers résultats de l'enquête Bénéficiaires de minima sociaux (BMS) 2012 de la DREES délivrent des informations inédites sur la population des bénéficiaires du minimum vieillesse, auparavant mal connue.

La troisième partie s'intéresse au niveau de vie des personnes âgées en comparaison internationale, sur la base du rapport de l'OCDE « Panorama des pensions 2013 », qui comporte de nouveaux développements sur le patrimoine et les loyers imputés.

Enfin, la dernière partie du dossier est consacrée à la construction d'indicateurs sur le taux de remplacement, le niveau de pension et le niveau de vie. Elle s'inscrit dans le cadre des réflexions en vue de l'élaboration du document annuel du COR prévu par la loi de réforme des retraites de 2014.

1. Niveau des pensions et niveau de vie des retraités

1.1. Le niveau des pensions

Les données les plus complètes sur le montant des pensions proviennent des échantillons interrégimes (EIR) de la DREES. En attendant la publication prochaine des résultats de l'EIR 2012, les dernières données disponibles sont toujours celles de l'EIR 2008. Pour un retraité vivant en France, le montant moyen de la retraite totale (droits directs + réversion), brut de prélèvements sociaux, s'élevait en moyenne à 1 431 euros par mois fin 2008 : 1 740 euros pour les hommes et 1 157 euros pour les femmes¹.

La DREES effectue par ailleurs un suivi annuel du niveau des pensions de droit direct (**document n°2**). Pour l'ensemble des retraités vivant ou non en France, le montant moyen de la retraite de droit direct, brut de prélèvements sociaux, s'élevait en moyenne à 1 256 euros par mois fin 2011 : 1 603 euros pour les hommes et 932 euros pour les femmes. Ces chiffres sont inférieurs aux précédents, car ils prennent en compte les retraités vivant à l'étranger, qui ont en moyenne des pensions plus faibles que ceux résidant en France, et n'incluent pas les pensions de réversion.

¹ Voir les résultats complets dans le 12^e rapport du COR (janvier 2013) et dans les fiches pour l'information et le débat (mai 2013).

Ce suivi annuel permet d'apprécier la progression du niveau des pensions. Le montant moyen de la retraite de droit direct servie à l'ensemble des retraités a augmenté, en plus de l'inflation, de 1,2 % par an en moyenne entre 2004 et 2011 (+0,9 % pour les hommes et +1,9 % pour les femmes). Durant la retraite, les pensions de chaque retraité sont revalorisées annuellement, en principe selon l'évolution des prix, même si les règles relatives à la revalorisation ont conduit sur cette période à de légers décalages, souvent transitoires. C'est donc le renouvellement des générations qui explique essentiellement la progression du montant moyen de la retraite.

1.2. Le niveau de vie des retraités

Les données de l'INSEE permettent de suivre l'évolution comparée des niveaux de vie des actifs et des retraités sur la période 1996-2011 (**document n°3**). Elles confirment que les niveaux de vie moyens de ces deux populations sont proches et évoluent parallèlement depuis 1996. En 2011, comme dans les travaux antérieurs du COR relatifs à l'année 2006, le niveau de vie moyen des retraités apparaît un peu supérieur (de 1 %) à celui des actifs en tenant compte des loyers imputés aux propriétaires de leur résidence principale, alors qu'il apparaît un peu inférieur (de 4 %) dans les statistiques habituelles qui ne tiennent pas compte des loyers imputés. Depuis la crise de 2008, le taux de pauvreté des actifs a augmenté, contrairement à celui des retraités : en 2011, 9,3 % des retraités contre 10,9 % des actifs vivent sous le seuil de pauvreté à 60 % du niveau de vie médian.

Une étude approfondie à partir des mêmes données de l'INSEE (**document n°4**) met en évidence deux évolutions concernant les inégalités de niveau de vie entre retraités.

Premièrement, les écarts entre les différentes générations de retraités se sont accrus entre 1996 et 2009, d'une part à cause de l'arrivée à la retraite des premières générations du baby-boom, qui ont connu des carrières relativement favorables, d'autre part en raison de l'allongement de l'espérance de vie, qui maintient en vie des anciennes générations relativement pauvres.

Deuxièmement, les revenus du patrimoine sont de plus en plus concentrés au sein des retraités les plus aisés, alors que, dans les années 90, davantage de retraités modestes (surtout des anciens non-salariés) bénéficiaient également de ce type de revenus. Par conséquent, les inégalités de niveau de vie entre les personnes âgées se sont accrues entre 1996 et 2009, compte tenu des revenus du patrimoine, alors que les inégalités résultant des seules pensions se sont réduites.

2. Minima de pension et minimum vieillesse

Le **document n°5** actualise la présentation faite par le COR dans son 12^e rapport des dispositifs de minima de pension et du minimum vieillesse, en tenant compte notamment de la loi de réforme des retraites de 2014. Ces dispositifs ont connu des évolutions significatives au cours des dernières années.

2.1. Les minima de pension

S'agissant des minima de pension, le minimum contributif est attribué depuis 2012 dans la limite d'un plafond de pension totale, qui sera augmenté de 9 % en 2014 pour le porter à 1 120 €. Avant l'application de ce plafond, beaucoup de polypensionnés percevaient un minimum de pension dans un de leurs régimes d'affiliation, même lorsque le montant de leur

pension totale était élevé (**document n°6**). Parmi l'ensemble des retraités de la génération 1942, les femmes sont plus nombreuses que les hommes (59 % contre 37 %) à recevoir au moins une pension majorée par un dispositif de minimum, ce qui reflète les écarts de rémunération entre hommes et femmes.

2.2. Les effectifs de la population au minimum vieillesse

S'agissant du minimum vieillesse, le montant maximal de l'allocation pour une personne seule a été revalorisé de 25 % entre 2007 et 2012, soit 16 % au-delà de l'inflation, passant de 621,27 € à 777,16 €. Pendant le même temps, le montant maximal de l'allocation pour un couple continuait à être revalorisé comme l'inflation. Cette revalorisation aurait pu entraîner une augmentation du nombre d'allocataires du minimum vieillesse, si la progression des pensions au fil des générations ne jouait pas en sens contraire. Le nombre d'allocataires s'est stabilisé depuis 2007 un peu en-deçà de 600 000 allocataires (572 000 allocataires en 2011), après avoir constamment diminué entre 1960 et 2007 (**document n°7**). Si les effectifs de bénéficiaires continuent de baisser fortement à la MSA et au RSI, ceux du régime général ne baissent plus depuis la fin des années 90, voire progressent légèrement entre 2006 et 2011.

En fait, le nombre de personnes âgées vivant au minimum vieillesse serait proche de 700 000, si l'on ajoute aux allocataires les non-allocataires qui vivent en couple avec un allocataire (**document n°8**). Les personnes âgées vivant au minimum vieillesse se répartissaient, en 2008, entre 410 000 allocataires isolés (118 000 hommes et 292 000 femmes), et environ 270 000 personnes en couple (dont 166 000 allocataires²). Ainsi la population vivant au minimum vieillesse est majoritairement composée de personnes isolées et majoritairement féminine.

2.3. Les carrières des allocataires du minimum vieillesse

Quatre allocataires du minimum vieillesse sur cinq ont acquis des droits propres (**documents n°8 et 9**), mais ils ont souvent eu des carrières courtes (95 trimestres validés en moyenne), marquées par le chômage ou l'inactivité liée aux problèmes de santé (61 % des allocataires ayant des droits propres ont liquidé leur pension au titre de l'invalidité ou de l'incapacité). Les non-salariés agricoles percevant une faible pension malgré une carrière complète ne concernent que les anciennes générations et vont progressivement disparaître de la population des allocataires du minimum vieillesse, tandis que les nouvelles générations comportent des femmes ayant acquis des droits propres essentiellement grâce à l'AVPF.

Un allocataire sur cinq n'a pas acquis de droits propres. Il s'agit soit de veuves ne percevant que des pensions de réversion (cette situation tend à disparaître au fil des générations), soit de personnes ne percevant ni droit direct ni réversion, qui ne sont affiliées à aucun régime de retraite et relèvent alors du SASPA.

Environ 70 000 allocataires relèvent du SASPA en 2012 (**document n°10**). Un tiers d'entre eux sont de nationalité étrangère et les conditions de nationalité et de résidence pour bénéficier du minimum vieillesse jouent sur les effectifs du SASPA. La majorité des allocataires relevant du SASPA ont des parcours marqués par le handicap et l'exclusion (perception de l'AAH ou du RMI/RSA).

² Dans un couple au minimum vieillesse, il se peut que les deux conjoints soient allocataires, ou bien qu'un seul conjoint (l'homme le plus souvent) le soit.

2.4. Les conditions de vie des allocataires du minimum vieillesse

L'enquête Bénéficiaires de minima sociaux (BMS) 2012 de la DREES permet, pour la première fois, de connaître les conditions de vie des bénéficiaires du minimum vieillesse (**document n°9**). Sans surprise, leurs conditions de vie apparaissent plus difficiles que celles des autres personnes âgées. De façon plus surprenante, l'enquête BMS révèle que leurs conditions de logement sont très différentes de celles des autres personnes âgées à revenus modestes. En effet, 57 % des bénéficiaires du minimum vieillesse (hors maison de retraite) sont locataires et 19 % sont hébergés par des proches, tandis que seulement 16 % sont propriétaires. En outre, un bénéficiaire sur six habite un logement surpeuplé. Or, les personnes âgées, y compris les plus modestes, sont pour la plupart propriétaires de logements souvent sous-peuplés, comme cela a été souligné lors du dernier colloque du COR de novembre 2013 sur le logement des retraités.

Ces résultats montrent que les personnes âgées pauvres (environ 600 000 personnes de 60 ans et plus vivent sous le seuil de pauvreté monétaire à 50 % du niveau de vie médian en 2011, et 1,4 million sous le seuil à 60 %) et les personnes âgées vivant au minimum vieillesse (environ 700 000 personnes en 2011, voir ci-dessus) constituent deux populations aux caractéristiques différentes, qui ne se recoupent que partiellement :

- les personnes âgées pauvres sont majoritairement propriétaires de leur logement. Ces propriétaires âgés pauvres sont peu nombreux à percevoir le minimum vieillesse, soit parce que leurs ressources dépassent le plafond du minimum vieillesse (qui est un peu inférieur au seuil de pauvreté à 50 % en 2011), soit parce qu'ils ne recourent pas au minimum vieillesse, probablement à cause du recours sur succession (**document n°12**). Dans ce dernier cas, leurs ressources peuvent être très faibles. Cependant, étant propriétaires (et possédant parfois un patrimoine financier), ils apparaîtraient moins pauvres avec une mesure du niveau de vie incluant des loyers imputés ;
- les personnes au minimum vieillesse sont majoritairement locataires de leur logement. Bien que le plafond du minimum vieillesse se situe en 2011 un peu en-deçà du seuil de pauvreté à 50 %, ces locataires cumulent en principe le minimum vieillesse et l'allocation de logement sociale, ce qui leur permet d'atteindre un niveau de vie compris entre les seuils de pauvreté à 50 % et à 60 % (**document n°11**). Cependant, non seulement ils ne possèdent pas de patrimoine immobilier, mais leur patrimoine financier est quasiment inexistant.

2.5. Les questions relatives aux minima de pension et au minimum vieillesse

Le Conseil rappelle les questions qu'il avait soulevées dans son 12^e rapport concernant le conditionnement au taux plein pour l'attribution des minima de pension, lequel implique des écarts de pension importants selon les situations (**document n°5**).

Le rapport de la Cour des comptes consacré à la couverture vieillesse des personnes les plus pauvres (**document n°11**, déjà présenté au Conseil en octobre 2012) pose quant à lui la question de l'articulation des minima de pension avec le minimum vieillesse. Il montre comment les minima de pension et le minimum vieillesse se complètent pour garantir aux personnes âgées un niveau de vie minimal proche du seuil de pauvreté. Grâce au minimum contributif, un assuré à carrière complète perçoit en principe une pension supérieure au

plafond du minimum vieillesse , alors qu'un assuré à carrière incomplète relève plutôt du minimum vieillesse.

Ce rapport pose également la question du non recours au minimum vieillesse, qui pourrait être lié à un manque d'information, auquel la loi de réforme des retraites 2014 vise à remédier. Les informations contenues dans ce dossier fournissent plusieurs éclairages sur le non-recours au minimum vieillesse (**document n°12**). En particulier, il semblerait qu'être propriétaire de sa résidence principale constitue un frein important au recours au minimum vieillesse, probablement à cause du recours sur succession.

3. Revenus et niveau de vie des retraités au sein de l'OCDE

L'OCDE note, dans son dernier panorama des pensions (**documents n° 13 et 14**), que le recul de la pauvreté chez les personnes âgées a été l'une des grandes réussites de la politique sociale des pays qui la composent. En 2010, le taux de pauvreté moyen des personnes âgées était de 12,8 % contre 15,1 % en 2007, et cela en dépit de la crise financière et économique de 2008. Dans de nombreux pays de l'OCDE, le risque de pauvreté est plus élevé chez les jeunes que chez les plus âgés.

Le revenu des personnes âgées de 65 ans et plus, dans les pays de l'OCDE, représente, en moyenne par unité de consommation, 86 % du revenu disponible de l'ensemble de la population, allant de près de 100 % au Luxembourg et en France à moins de 75 % en Australie, au Danemark et en Estonie.

Cependant, pour dresser un tableau plus complet des besoins des pensionnés, d'autres facteurs – tels que le logement, le patrimoine financier et l'accès à des services publics – sont également pris en compte par l'OCDE.

Dans les pays de l'OCDE, plus des trois quarts des personnes âgées de 55 ans et plus, en moyenne, sont propriétaires d'un logement. La prise en compte de loyers imputés entraîne une hausse des revenus des personnes de plus de 65 ans de 18 % ainsi qu'une baisse de leur taux de pauvreté de 3,5 points en moyenne.

Le patrimoine financier peut également compléter d'autres sources de revenu à la retraite. L'OCDE note que le patrimoine financier est fortement concentré au sommet de l'échelle des revenus dans la grande majorité des pays étudiés. Ainsi, sa prise en compte a très peu d'impact sur le taux de pauvreté des personnes âgées.

Enfin, l'OCDE évalue que la prise en compte des services publics en matière, par exemple, de santé, d'éducation et de logement peut améliorer le revenu des retraités et permettre une baisse de près de moitié du taux de pauvreté de la population totale.

4. Indicateurs sur le niveau des pensions

(Réflexions en vue de l'élaboration du document annuel du COR)

Si le Conseil d'orientation des retraites a, depuis son origine, pour mission, de suivre régulièrement un certain nombre d'indicateurs statistiques, décrivant les évolutions au cours

du temps des caractéristiques de la situation des régimes de retraite et de celle des retraités, la loi de réforme des retraites de 2014 renforce cette mission en ajoutant, parmi la liste des objectifs du COR, celui 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 » du système de retraite. Ces indicateurs doivent, notamment, servir ensuite au nouveau Comité de suivi des retraites, pour permettre à ce dernier de déterminer « s'il considère que le système de retraite s'éloigne, de façon significative, de[se]s objectifs » et, éventuellement, de formuler « des recommandations, rendues publiques, destinées à garantir le respect des objectifs ».

Cette nouvelle mission donnée au COR s'inscrit dans la continuité des travaux déjà engagés sur la construction et le suivi d'indicateurs. Mais elle introduit aussi plusieurs éléments nouveaux, notamment une échéance et une périodicité pour la publication des indicateurs – chaque année avant le 15 juin – et l'inscription explicite du suivi d'indicateurs dans une démarche de pilotage – puisque, même si le terme de « pilotage » n'est pas cité dans la loi, le suivi doit explicitement viser *in fine* à permettre de formuler des recommandations sur les éventuelles modifications des paramètres de retraite.

A défaut de pouvoir préciser dès à présent les indicateurs qui seront effectivement présentés dans le document annuel du COR, en l'attente de la parution des décrets relatifs à ces indicateurs, le **document n°15** poursuit la réflexion sur la construction d'indicateurs pertinents pour ce qui concerne la thématique de la présente séance du COR, à savoir les niveaux de pensions (et notamment le niveau de pension relatif au dernier salaire, c'est-à-dire le taux de remplacement) et les niveaux de vie des retraités. Quatre types d'indicateurs sont étudiés : des taux de remplacements individuels sur cas type, des pensions moyennes par génération, des pensions moyennes de l'ensemble des retraités, et enfin des indicateurs de niveau de vie des retraités.

Les indicateurs pour les autres thématiques (situation financière, âge de départ à la retraite, etc.) seront étudiés ultérieurement, au cours des séances du COR du premier semestre 2014, en cohérence avec les thèmes de ces séances.