



Évolutions et perspectives des retraites en France *Synthèse du rapport annuel du COR – Novembre 2020*

La crise sanitaire et économique est venue dégrader sensiblement les perspectives financières à court et moyen termes qui étaient présentées dans les derniers rapports du COR (juin & novembre 2019), même si les résultats sont plus favorables en 2070, à l'horizon de la projection. Un premier bilan des effets de la crise sur le système de retraite à court terme a été réalisé par le COR pour la note d'étape adressée au Premier ministre en octobre 2020. Ce nouveau rapport s'inscrit dans le cadre d'analyse de ces premiers travaux et les complète, notamment en proposant une projection financière de long terme. Il s'appuie sur les hypothèses économiques retenues dans le cadre des PLF et PLFSS pour 2021. Compte tenu des délais inhérents à sa préparation, il n'a toutefois pas été possible de prendre en compte le dernier projet de loi de finances rectificatif, dit PLFR 4, présenté en Conseil des ministres le 4 novembre 2020.

Ce rapport intègre ainsi les éléments connus à sa date d'élaboration, c'est-à-dire les perspectives économiques anticipées avant la décision du Gouvernement relative au nouveau confinement entré en vigueur le 30 octobre 2020. De même, la surmortalité liée à la Covid est évaluée pour la première vague du printemps 2020 mais les effets de la deuxième vague actuelle ne sont pas pris en compte dans ce rapport. Ce sera l'enjeu du prochain rapport du COR, dont la publication est prévue en juin 2021.

Il convient de souligner les forts aléas qui entourent ces travaux de projection. L'évolution du contexte économique des prochaines années dépendra largement de celle de l'épidémie et des mesures sanitaires prises. Une résurgence de l'épidémie, ou à l'inverse la découverte rapide d'un traitement ou d'un vaccin, sont de nature à retarder ou accélérer la reprise.

À très court terme, la très forte contraction des ressources associée au repli du PIB ne serait pas compensée par la faible diminution des dépenses liée à la faible surmortalité des retraités enregistrée jusqu'à présent. En conséquence, le solde du système de retraite se creuserait très massivement et atteindrait 23,5 milliards d'euros en 2020, soit 1,1 % du PIB. Cette forte dégradation du déficit serait de nature essentiellement conjoncturelle.

À plus long terme, 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 %. 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 mais ont pour ambition d'être suffisamment contrastés et raisonnables pour éclairer le débat sur les évolutions à long terme du système de retraite. Les projections sont réalisées à législation constante.

À l'horizon 2030, la croissance reviendrait au niveau envisagé avant-crise, mais le PIB en volume resterait durablement en deçà de ce qui était prévu avant la crise sanitaire. La part des dépenses resterait un peu plus élevée qu'en 2019 (14,0 % contre 13,6 % dans le scénario 1,3%). À cet horizon, le PIB reviendrait sur sa trajectoire de croissance équilibrée et le solde serait de nature essentiellement structurelle.

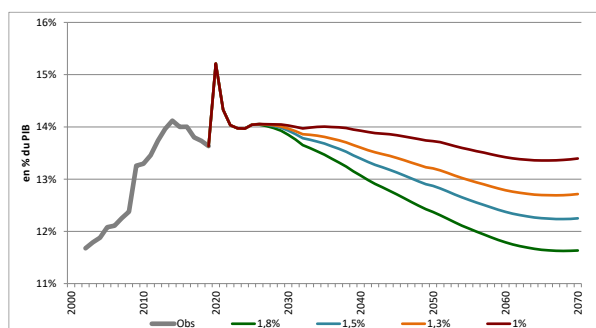
À l'horizon de la projection, c'est-à-dire 2070, la part des dépenses de retraites dans le PIB rejoindrait à long terme sa tendance à la baisse, anticipée avant la crise. Ce ratio serait même, en fin de période de projection, un peu plus faible qu'anticipé en juin 2019, notamment en raison de la moindre acquisition de droits par les assurés pendant la crise actuelle. L'évolution de ce ratio demeure toutefois à cet horizon très dépendante du scénario retenu. Malgré le décrochage pérenne du PIB et après une forte dégradation, les soldes du système de retraite seraient légèrement meilleurs qu'anticipés en juin 2019. Ils dépendent très largement du scénario économique et de la convention retenus pour projeter les ressources du système.

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 au versement des 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.

La part des dépenses de retraite dans le PIB, de 13,6 % en 2019, augmente fortement en 2020 (15,2 %), se stabilise ensuite autour de 14 % pendant les années 2020, et diminue à l'horizon 2070 dans tous les scénarios : elle varierait ainsi de 11,6 % à 13,4 % à l'horizon de la projection. L'évolution de la part des dépenses de retraite dans le PIB est donc maîtrisée sur la période de projection. 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.

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



Sources : rapports à la CCSS 2002-2018 ; projections COR - novembre 2020.

Le fait que les dépenses de retraite soient à législation constante amenées à décroître à terme en pourcentage du PIB, et donc maîtrisées, est un constat qui n'empêche aucune appréciation politique sur le niveau actuel ou futur de ces dépenses. Selon les préférences politiques, il est parfaitement légitime de défendre que ces niveaux sont trop ou pas assez élevés.

À court terme, les dépenses du système de retraite sont très peu affectées par la crise sanitaire. D'une part, le nombre de retraités n'est que faiblement impacté par la surmortalité des personnes âgées due à la Covid (une diminution d'un peu plus de 0,1%). D'autre part, les pensions indexées sur les prix sont

très largement indépendantes du contexte économique. Ainsi, du fait de la baisse brutale de la richesse nationale, leur part dans le PIB progresserait fortement pour s'établir à 15,2 % en 2020 (effet dénominateur à travers la contraction du PIB).

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

La part des dépenses de retraite baisserait à long terme malgré le vieillissement de la population française ; le ratio entre le nombre de personnes de 20 à 59 ans et celui des personnes de 60 ans et plus passerait de 1,9 en 2019 à 1,3 en 2070. L'impact de ce vieillissement démographique sur le système de retraite serait freiné par l'augmentation de l'âge de départ à la retraite qui passerait de 62,2 ans en 2019 à un peu moins de 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. Cette augmentation depuis 2010 s'est accompagnée d'une progression du taux d'emploi des seniors. Le rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités n'en diminuerait pas moins, passant de 1,7 en 2019 à 1,3 en 2070.

Pour autant, malgré cette évolution démographique défavorable, les dépenses de retraites en pourcentage du PIB diminueraient du fait de la baisse de la pension moyenne rapportée aux revenus d'activité : la pension continuerait de croître en euros constants, mais moins vite que les revenus. Ainsi, la pension brute relative au revenu brut varierait entre 32,2 % et 36,9 % en 2070, contre 50,8 % actuellement. La baisse de ce ratio serait d'autant plus élevée que la croissance serait forte.

Comment ces dépenses sont-elles financées ?

Les prélèvements pour financer les retraites représentent actuellement près de 31 % des revenus des actifs. 79 % 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.

À court terme, les ressources du système de retraite, au contraire de ses dépenses, subissent de plein fouet le repli brutal de l'activité. Elles seraient ainsi en baisse de 5,1 % en termes réels par rapport à 2019. La contraction de la masse salariale du secteur privé (-8,4 % en termes réels), sous l'effet du recours massif à l'activité partielle et de la baisse de l'emploi liés à la crise, ainsi que les reports de paiement décidés pour les travailleurs indépendants expliqueraient l'essentiel de cette baisse. En conséquence, le solde du système de retraite se creuserait massivement et atteindrait -1,1 % du PIB en 2020. Ces prévisions ont été réalisées sans pouvoir tenir compte des nouveaux reports et exonérations de cotisations décidés à la suite du nouveau confinement entré en vigueur depuis le 30 octobre 2020 (dispositions du PLFR 4).

En projection, les ressources du système de retraite, et a fortiori le solde, sont très largement conventionnels, compte tenu de l'équilibrage annuel de la part de l'État dont bénéficient certains régimes spéciaux (régime de la fonction publique de l'État, SNCF, RATP, régimes des mines, marins ou encore régime des ouvriers de l'État). Les projections ont ainsi peu d'intérêt pour ces régimes puisqu'en appliquant cette règle, ils sont par construction en permanence à l'équilibre.

C'est pourquoi les projections du COR présentent les ressources et le solde du système de retraite selon trois conventions comptables concernant le régime de la fonction publique de l'État et les autres régimes spéciaux : la convention EEC (effort de l'État constant) où la part dans le PIB de la contribution de l'État à ces régimes est constante en projection ; la convention TCC (taux de cotisation constants), qui consiste à figer le taux de cotisation implicite de ces régimes ; et la convention EPR (équilibre permanent des régimes) qui les équilibre année après année.

Ces trois conventions, par construction, sont sans impact sur les finances publiques considérées dans leur globalité, mais conduisent à des niveaux différents de contribution et de subvention de l'État au système de retraite, et par conséquent à une vision contrastée de l'équilibre financier du système de retraite.

Le solde varierait en 2070 entre -1,0 % du PIB (scénario 1 %, convention EPR) et 1,7 % (scénario 1,8 %, convention EEC). Il serait le plus dégradé dans la convention EPR alors que le système de retraite présenterait des excédents dans tous les scénarios dans la convention EEC.

Seule l'approche par le ratio de dépenses de retraites dans le PIB permet une lecture économique de la situation financière des retraites ; l'approche par le solde donne des résultats contrastés qui dépendent de la convention retenue.

Fin 2019, la situation patrimoniale de l'ensemble des régimes par répartition (réserves constituées moins dettes accumulées) s'établissait à 155 milliards d'euros soit 6,4% du PIB.

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, hors effet de la Covid, montrent un infléchissement vers le bas de ces hypothèses.

Si ces tendances devaient perdurer, l'effet de la fécondité (1,8 enfant par femme) sur la part des dépenses de retraite dans le PIB serait d'environ +0,7 point en 2070. À l'inverse, la poursuite du ralentissement des gains d'espérance de vie jouerait à la baisse sur la part des dépenses de retraite dans le PIB (-0,5 point en 2070).

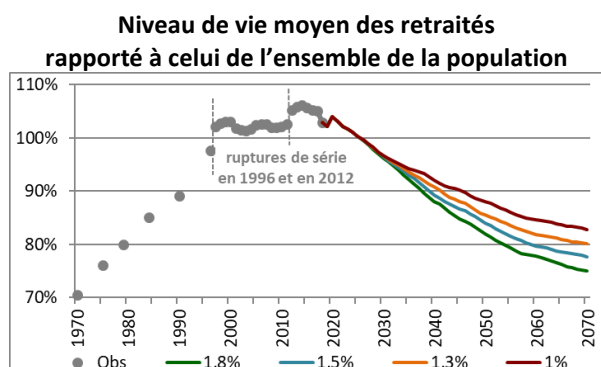
La situation financière dépend également de l'hypothèse de taux de chômage (4,5 % ou 10 %). Dans le cas d'un taux de chômage moins élevé (plus élevé), la part des dépenses dans le PIB serait moins (plus) élevée sur l'ensemble de la projection, de l'ordre de 0,2 à 0,3 point de PIB. L'ampleur de ces écarts 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 2018, le niveau de vie moyen des retraités est légèrement supérieur (de l'ordre de 2,9 %) à celui de l'ensemble de la population. Il est relativement stable depuis 1996, alors qu'il avait fortement progressé depuis 1970.

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 (8,7 % contre 14,8 % en 2018).

Selon les scénarios, le niveau de vie moyen relatif des retraités devrait diminuer à long terme pour s'établir entre 88 % et 92 % en 2040 et entre 75 % et 83 % en 2070. Il reviendrait ainsi progressivement à son niveau des années 1980.



Sources : projections COR – novembre 2020, 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.

Au niveau individuel, pour les retraités présents/présents, 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 entre environ 3 % et 4 % selon les générations, entre l'année de leur départ à la retraite et 2019 ; 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 ?

Les comparaisons entre générations laissent apparaître des résultats contrastés. Par rapport aux générations qui partent actuellement à la retraite (nées au milieu des années 1950), les générations plus jeunes seraient pénalisées par des taux de cotisation

plus élevés et un montant moyen de pension plus faible relativement au revenu d'activité moyen. En revanche, leur durée de carrière en proportion de leur durée de vie totale serait en moyenne un peu plus courte, et en miroir, leur durée de retraite relativement à la durée de vie totale aurait tendance à progresser compte tenu des gains d'espérance de vie.

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.

À l'avenir, les femmes devraient partir légèrement plus tôt que les hommes à la retraite, notamment parce que leur durée d'assurance validée devrait rejoindre, voire dépasser celle des hommes. Dans le secteur privé, cette durée représenterait en moyenne 105 % de celle des hommes pour les générations nées après 1970.

Les écarts de pension entre les femmes et les hommes sont importants même s'ils se résorbent au fil des générations. 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 63 % entre 2005 et 2018. 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 76 % en 2018 à 88 % à l'horizon 2070.

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.

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.