

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 16 février 2023 à 10h00
« Niveau de vie des retraités et petites retraites »

Document N° 3
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Qui sont les bénéficiaires d'une « petite pension » ?

Drees à partir des travaux pour le colloque

Direction de la recherche, des études,
de l'évaluation et des statistiques
Sous-direction de l'observation de la solidarité

Affaire suivie par : Anthony Marino

Mèl. : anthony.marino@sante.gouv.fr
Tél. : 01 40 56 85 33

DREES/BRET 2023-01

Paris, le 16 février 2023

Note à l'attention du Conseil d'orientation des retraites

Objet : cadrage statistique sur les petites pensions

À la demande du Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites, la DREES a réalisé un cadrage statistique sur les petites pensions. La présente note reprend les éléments présentés lors du Colloque du COR du 28 novembre 2022 intitulé « Quel niveau de vie pour les retraités ? ».

La note est articulée en six parties.

La première partie présente la source de données utilisée, l'échantillon inter-régimes de retraités (EIR), pour les pensions perçues au 31 décembre 2016. La distribution du montant de pension est ensuite examinée. Une troisième partie présente les montants moyens de pension par sous-population : type de régime, pays de naissance, sexe, etc.

L'analyse est ensuite réalisée plus spécifiquement sur les faibles pensions (situées dans le premier quartile), et leur répartition parmi l'ensemble des pensionnés. Une fois déterminées les sous-populations où sont surreprésentés les retraités avec de faibles pensions, il s'agit de démêler les différents mécanismes : quel impact du régime d'affiliation ? de la durée de carrière ? de la date de liquidation ? La dernière partie vise quant à elle à expliquer les déterminants à l'œuvre – notamment règlementaires.

Enfin, la conclusion rappelle les modifications récentes qui vont affecter le constat dans les années à venir.

1. L'échantillon inter-régimes de retraités 2016

Les assurés français acquièrent des droits dans de multiples régimes de retraite.

Cela renvoie tout d'abord au fait que dans la plupart des professions du secteur privé, les assurés cotisent à la fois dans des régimes de base et des régimes complémentaires. Par ailleurs, les assurés sont souvent polypensionnés, c'est-à-dire acquièrent des droits dans différents régimes de base – soit la même année, soit au cours de leur carrière – lorsqu'ils changent de statut professionnel : fonctionnaire, salarié du secteur privé, indépendant, etc.

Afin d'avoir une vision exhaustive des pensions perçues par les assurés, la Drees collecte des données dans l'ensemble des régimes dans le cadre de la constitution de l'échantillon interrégimes de retraités (EIR). Les organismes de retraite renseignent les caractéristiques individuelles d'un échantillon de retraités : nature et montant des prestations qui leur sont versées, conditions de liquidation des droits à la retraite (âge de liquidation, taux de liquidation, durée de carrière validée). Le rapprochement, individu par individu, des informations en provenance des différents régimes est indispensable pour calculer le nombre de retraités et pour reconstituer la pension globale de chacun.

Outre une vision complète des droits individuels à pension, l'EIR permet d'avoir un dénombrement précis du nombre de retraités. En effet, la somme des effectifs de chaque régime mesure le nombre total des pensions servies et non le nombre global de retraités couverts par ces régimes. Il n'est ainsi pas possible d'additionner le nombre de pensions versées par chaque régime pour calculer le nombre total de retraités : une telle méthode conduirait à des doubles comptes.

In fine, l'EIR, qui couvre les principaux régimes, permet à la fois de calculer le nombre de retraités et de reconstituer le montant de la retraite globale des personnes ainsi que ses éléments constitutifs. La quasi-totalité des organismes de retraite obligatoire (régimes de base et régimes complémentaires) sont interrogés, soit plus de 70 régimes au total pour l'EIR 2016. En revanche, les retraites issues des régimes supplémentaires non obligatoires sont exclues du champ de l'échantillon, tout comme les revenus provenant de l'épargne individuelle. Le champ de l'EIR comprend donc tous les individus de l'échantillon qui perçoivent une pension de droit direct ou de droit dérivé d'une caisse de retraite légalement obligatoire.

L'EIR est un panel : les personnes appartenant à l'échantillon initial sont sélectionnées de nouveau à chaque vague d'enquête (excepté les personnes décédées entre deux vagues, celles des générations les plus âgées [les centenaires] et celles ajoutées lors du millésime précédent, afin de surreprésenter certaines générations).

L'EIR portant sur la situation au 31 décembre 2016 est la huitième vague du panel, la première ayant eu lieu en 1988. Depuis 1988, l'opération a été reconduite tous les quatre ans. L'échantillon a été complété à chaque vague par de nouvelles générations et a été étendu aux personnes nées dans les DROM (depuis la vague de 2001), puis aux personnes nées à l'étranger (depuis la vague de 2004), pour une meilleure prise en compte de la population des retraités. Les personnes âgées de 34 à 54 ans ont également été ajoutées dans le champ de l'EIR 2008, afin de mieux couvrir l'ensemble des retraités. S'agissant de la vague retenue pour cette note, la taille de l'EIR a fortement augmenté : l'EIR 2016 compte environ 650 000 assurés.

La vague 2020 de l'EIR est en cours de constitution. Chaque retraité de l'EIR est pondéré, pour tenir compte du fait qu'un retraité retenu dans l'échantillon « représente » plusieurs autres retraités non échantillonnés. Ces pondérations sont calées, par la méthode statistique du calage sur marges, sur un très grand nombre de variables auxiliaires démographiques et relatives aux bénéficiaires des caisses (effectifs de retraités et montants moyens).

Précision : les montants mentionnés correspondent à des pensions brutes.

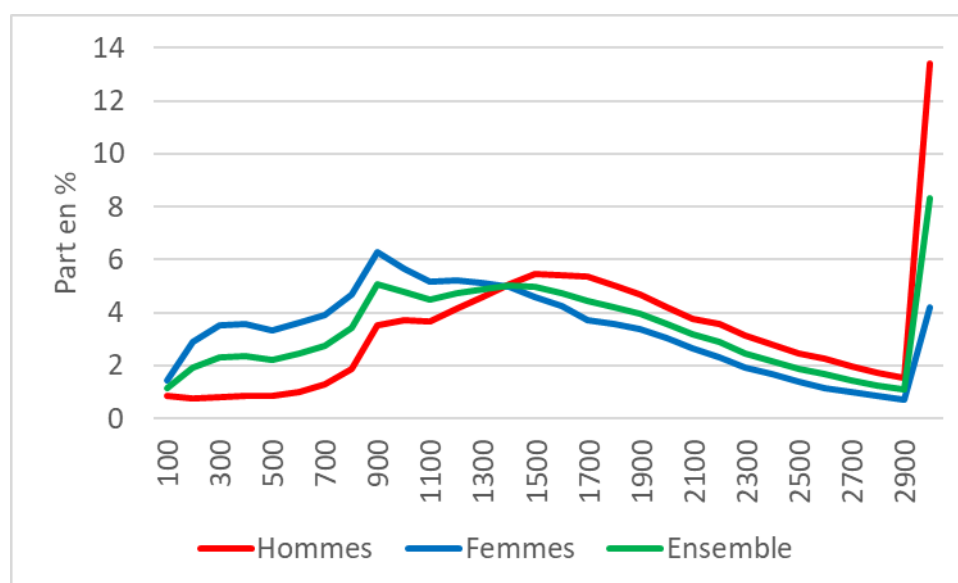
2. La distribution du montant de pension au 31 décembre 2016

a) La distribution du montant de pension totale (y compris réversion)

Au 31 décembre 2016, 15,5 millions de retraités résident en France et perçoivent une pension de droit direct ou dérivé. La pension moyenne totale des femmes, incluant donc la pension de réversion le cas échéant, est 31 % plus faible que celle des hommes : 1 329 € contre 1 915 €.

27 % des femmes ont une pension inférieure à 800 €, alors que l'on trouve 8 % des hommes sous ce seuil (graphique 1).

Graphique 1.
Distribution du montant de pension mensuelle totale en 2016 des assurés ayant une retraite (directe et/ou réversion)



Source : DREES, EIR 2016.

Champ : retraités résidant en France ayant un droit direct ou dérivé.

b) La comparaison au seuil de 1100 € : carrières complètes/incomplètes, et avec/sans réversion

Au 31 décembre 2016, 32 % des assurés (5,1 millions / 15,5 millions) ont une retraite totale (y compris réversion) inférieure à 1100 €.

Cette population comprend deux sous-populations très différentes :

- Les assurés ayant une pension de droit direct, qui représentent la quasi-totalité de la population. Parmi ces 15,0 millions de pensionnés, 30 % (4,6 millions) ont une pension totale (y compris réversion le cas échéant) inférieure à 1100 €.

- Les autres, n'ayant qu'une pension de réversion, sont un peu plus de 500 000 personnes. Il s'agit quasi totalement de femmes et 80 % de ces retraités ont une pension (de réversion, donc) inférieure à 1100 €¹.

Si l'on se restreint à la sous-population prépondérante des pensionnés de droit direct :

- 30 % (soit 4,6 millions) perçoivent une pension totale – y compris réversion – inférieure à 1100 €.
- 43 % (soit 6,3 millions) perçoivent une pension de droit direct – sans réversion – inférieure à 1100 €.

Les retraités de droit direct percevant moins de 1100 € sont surreprésentés parmi les assurés à carrière incomplète. Ce constat est intuitif car le montant de pension est lié étroitement à la durée de cotisation, via le coefficient de proratisation, l'éventuelle décote et le nombre de points acquis en cours de carrière. La proportion de retraités percevant moins de 1100 € est de 24 % sur le champ des assurés à carrière complète, contre 43 % sur l'ensemble du champ d'analyse (tableau 1).

Tableau 1.
Proportion de retraités avec une pension de droit direct inférieure à 1100 €

Champ	Nombre total de pensionnés	Nombre de pensionnés avec une pension de droit direct < 1100 €	Proportion de pensionnés avec une pension de droit direct < 110 €
Pensionnés de droit direct	15,0 millions	6,3 millions	43 %
Pensionnés de droit direct à carrière complète	9,1 millions	2,2 millions	24 %

Source : DREES, EIR 2016.

Champ : retraités résidant en France ayant un droit direct.

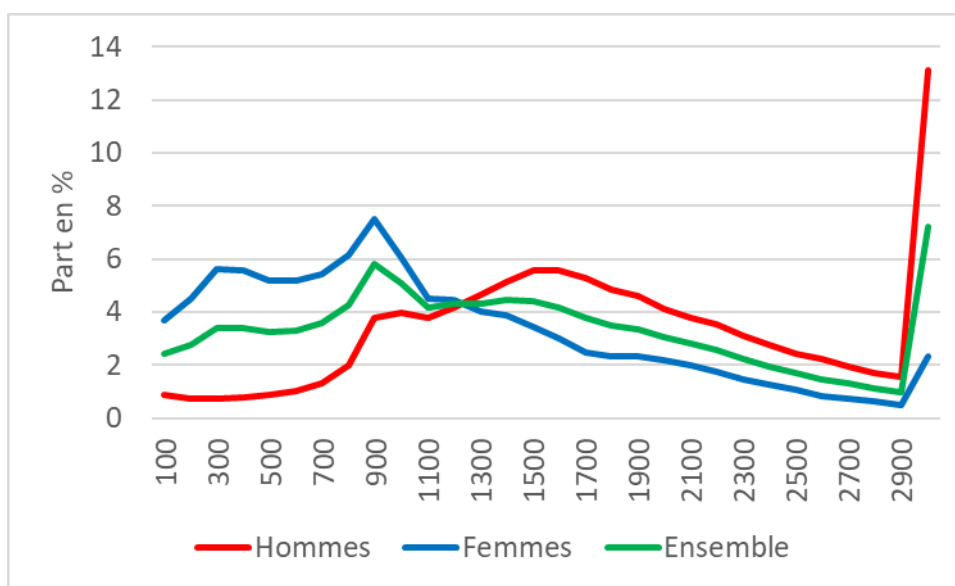
c) La distribution du montant de pension de droit direct (hors réversion)

En se limitant aux pensions de droit direct, hors réversion, l'écart de pension moyenne entre femmes et hommes est plus important, de l'ordre de - 43% (1 081 € contre 1 901 €).

L'apport de la réversion est important pour les femmes au niveau des plus basses pensions puisque ce sont près de 41 % des femmes qui ont une pension de droit direct inférieure à 800 € (graphique 2), contre 27 % avec réversion. Pour les hommes, la proportion est inchangée avec ou sans pension de réversion (8 %).

¹ Compte tenu du fait que le taux de réversion se situe entre 50 % et 60 % selon les régimes, très peu de pensions de droit dérivé excèdent 1100 €.

Graphique 2.
Distribution du montant de pension mensuelle de droit direct en 2016
des assurés ayant une retraite de droit direct



Source : DREES, EIR 2016.
 Champ : retraités résidant en France ayant un droit direct.

Dans la suite, le périmètre d'analyse se limite aux pensionnés de droit direct, et seule la pension de droit direct est prise en compte.

3. Les montants moyens de pension par sous-population

Au 31 décembre 2016, la pension de droit direct moyenne s'élève à un peu moins de 1400 €.

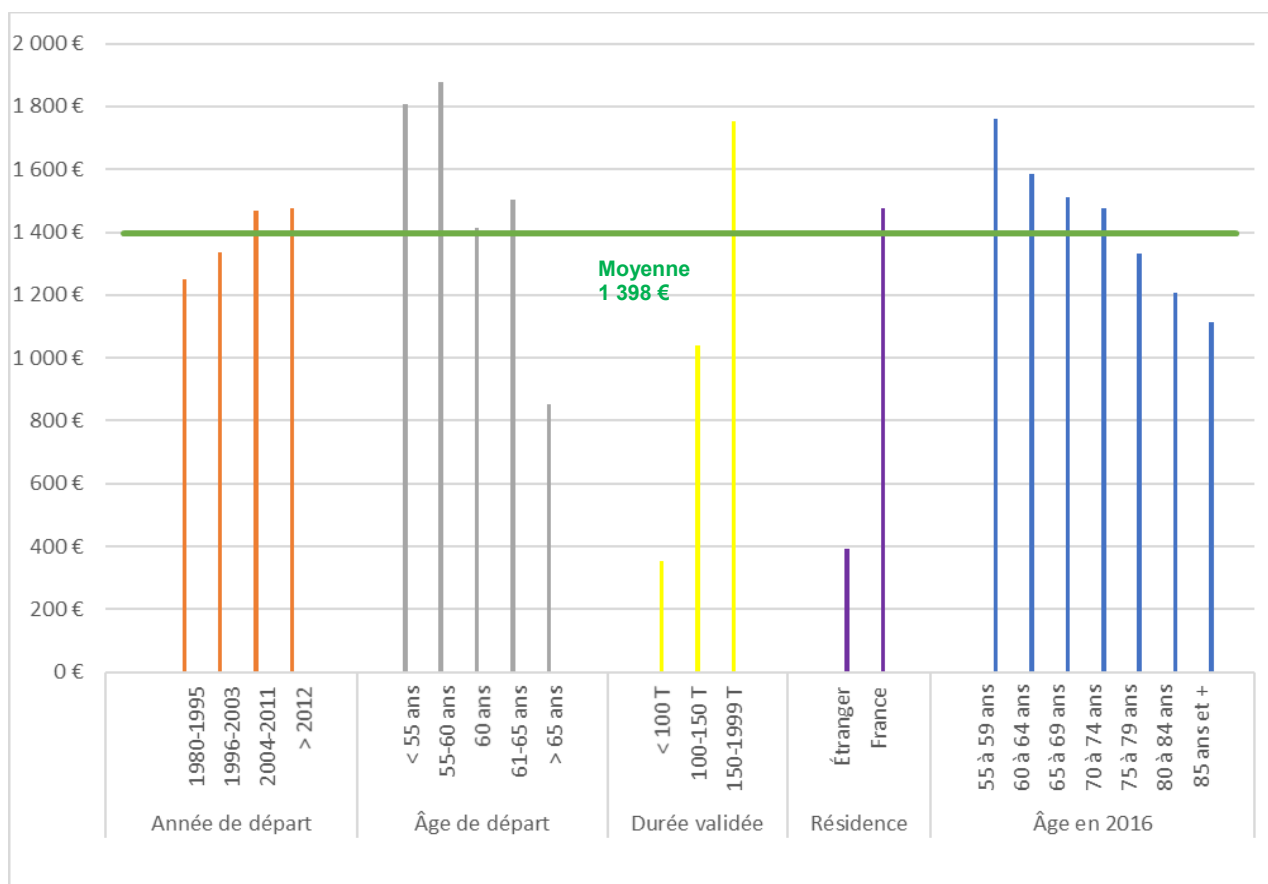
Cette moyenne recouvre toutefois d'importantes disparités d'une sous-population à l'autre (graphique 3) :

- La pension moyenne est presque 4 fois plus importante pour les retraités résidant en France que pour ceux résidant à l'étranger (qui ont généralement une part de leur carrière assez limitée en France) ;
- La pension moyenne est d'autant plus importante que l'on considère une sous-population d'assurés avec une importante durée validée ;
- La pension moyenne est nettement plus élevée pour les assurés qui ont liquidé tôt (avant 60 ans), et faible pour ceux ayant liquidé après l'âge de 65 ans (il s'agit en partie d'assurés à carrière incomplète contraints d'attendre l'âge d'annulation de la décote) ;
- La pension moyenne perçue est plus faible pour les liquidations anciennes et, ce qui est corrélé, les retraités les plus âgés.

Pour prolonger l'analyse, on se propose de ne plus seulement considérer des niveaux moyens, mais de s'intéresser plus spécifiquement aux pensionnés situés dans le premier quartile, c'est-à-dire le quart d'assurés ayant le plus petit niveau de pension.

Il s'agit de déterminer les sous-populations parmi lesquelles ils sont le plus représentés.

Graphique 3.
Montant moyen de pension de droit direct en 2016
selon l'année de départ, l'âge de départ, la durée validée, le lieu de résidence et l'âge



Source : DREES, EIR 2016.
 Champ : retraités ayant un droit direct.

Dans la suite, le périmètre d'analyse se limite aux pensionnés de droit direct qui résident en France, et seule la pension de droit direct est prise en compte.

4. Les retraités avec les petites pensions (inférieures à 750 €)

a) Sans neutralisation de la durée de carrière

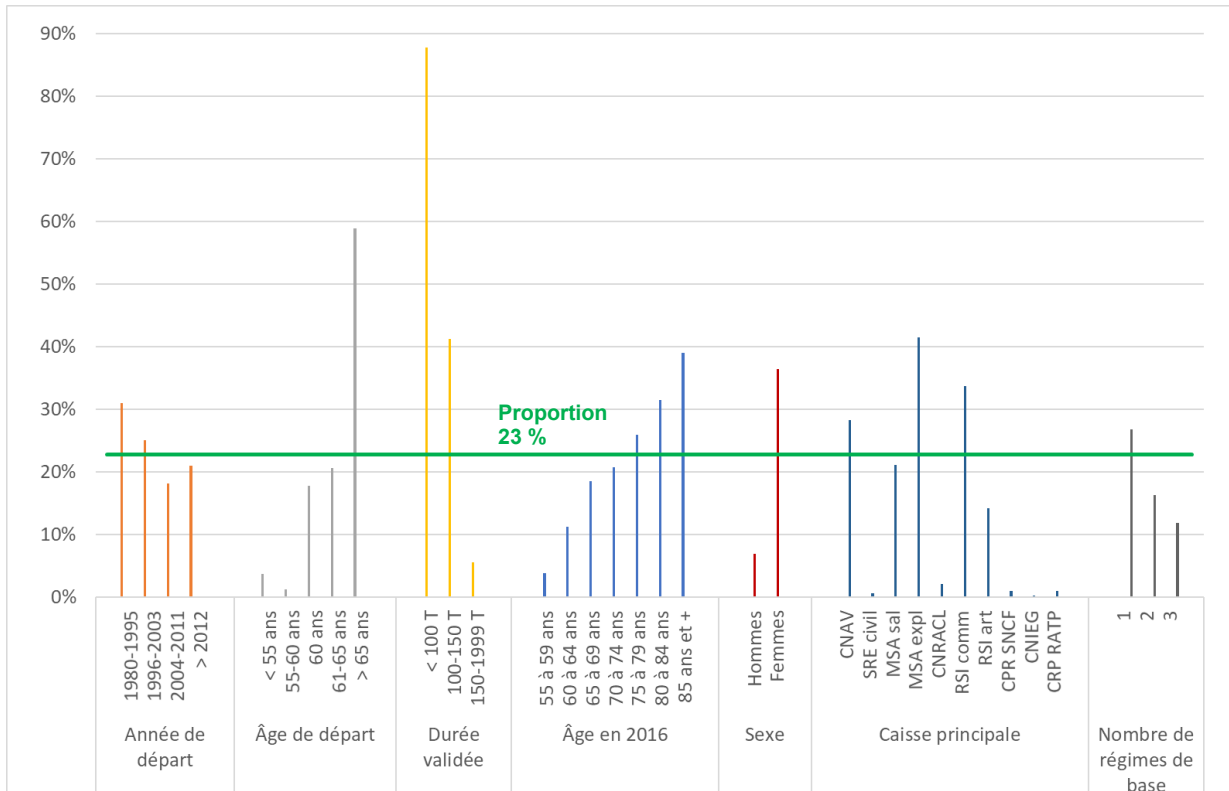
Parmi les personnes retraitées de droit direct résidant en France, près d'un quart (23 %) perçoivent moins de 750 € de pension.

Les personnes avec un tel niveau de pension (premier quartile) ne sont pas uniformément réparties dans les diverses sous-populations (graphique 4).

Elles sont surreprésentées parmi les personnes qui sont parties à la retraite à 65 ans ou après (59 %) et parmi les femmes (36 %, contre 7 % pour les hommes). Elles représentent 88 % des personnes ayant validé moins de 100 trimestres, 41 % de celles ayant validé entre 100 et 150 trimestres et seulement 6 % des personnes avec plus de 150 trimestres. Elles sont par ailleurs d'autant plus nombreuses que l'on considère des retraités âgés. On en trouve moins parmi les personnes ayant plusieurs régimes de base.

Graphique 4.

Part de personnes percevant une pension de droit direct < 750 € en 2016, selon l'année de départ, l'âge de départ, la durée validée, le lieu de résidence, le sexe et l'âge



Source : DREES, EIR 2016.

Champ : retraités ayant un droit direct résidant en France.

Enfin, il est possible de répartir les assurés en fonction de leur régime principal d'affiliation. Cette répartition permet de distinguer trois types de population :

- Une population au sein de laquelle les assurés à faible pension sont nettement sous-représentés : ceux des régimes spéciaux et de la fonction publique (FPE civile et CNRA CL) ;
- Une autre où la proportion de personnes à faible pension est voisine du niveau moyen : les personnes affiliées de manière principale au régime des salariés agricoles, des artisans ou bien encore au régime général ;
- Enfin, les personnes dont le régime principal est celui des commerçants ou, plus encore, des exploitants agricoles, qui concentrent davantage de personnes à faibles pensions.

b) Avec neutralisation de la durée de carrière

Comme cela déjà été évoqué, le niveau de pension est lié en partie à la durée de carrière. Afin de neutraliser de cet effet, il serait possible de se limiter aux assurés à carrière complète. Cette approche présenterait toutefois l'inconvénient de se restreindre à une part limitée des individus et potentiellement très biaisée.

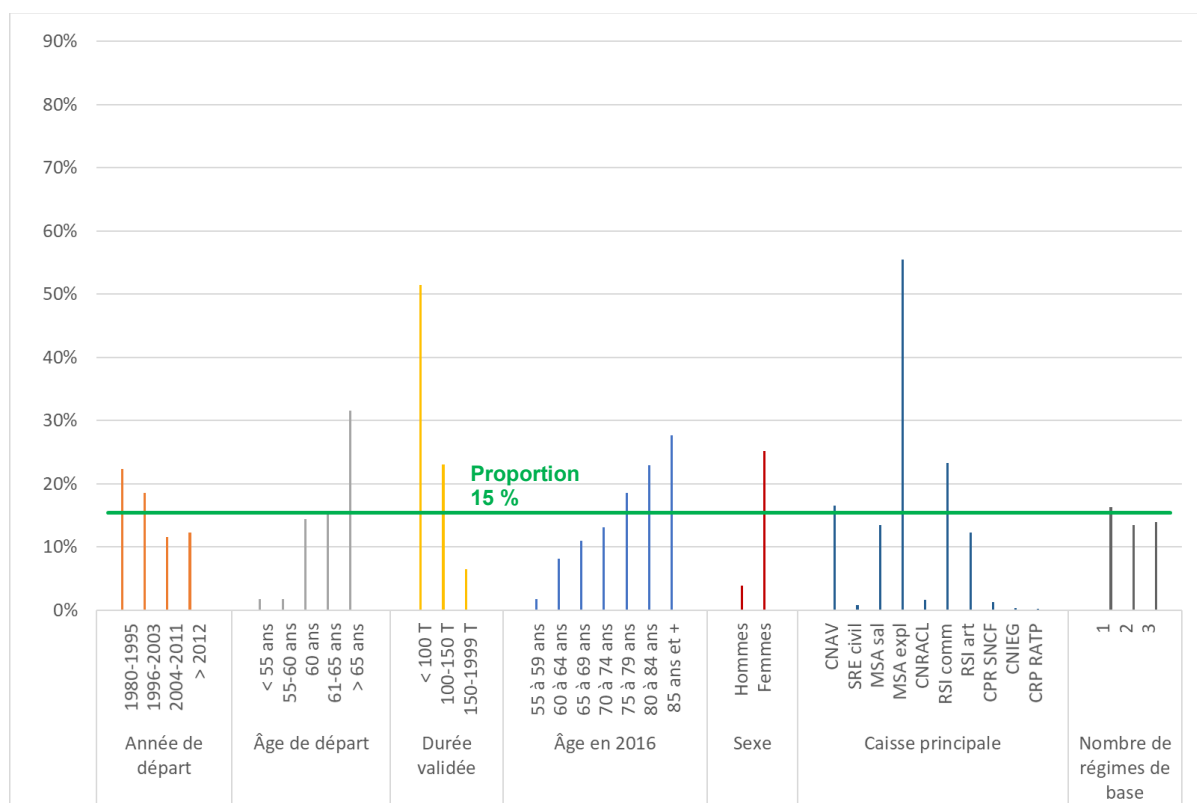
Une autre méthode est de ce fait privilégiée : elle consiste à exprimer les montants de pension en équivalent carrière complète (EQCC). Il s'agit du montant perçu si l'assuré avait eu une carrière complète, c'est-à-dire un coefficient de proratisation tous régimes égal à 1.

Par exemple, un assuré ayant une pension tous régimes de 950 € (composée de trois pensions : 120 € Cnav, 30 € Agirc-Arrco et 800 € FPE) pour une proratisation totale de 80 % (20 % Cnav et 60 % SRE) aura une pension EQCC s'élevant à : $950 / 80 \% = 1\ 188 \text{ €}$.

Précisons qu'il s'agit d'un montant fictif ne reflétant pas la pension que l'assuré aurait perçue si sa carrière avait réellement été complète. Cette méthode neutralise uniquement de l'effet de la proratisation : l'éventuelle décote n'est pas annulée ; et, pour atteindre la complétude, la carrière aurait dû être prolongée et, de ce fait, d'autres revenus ouvrant droit à pension auraient été perçus.

En EQCC, la proportion de personnes percevant moins de 750 € de pension passe de 23 % à 15 % (graphique 5).

Graphique 5.
Part de personnes percevant une pension EQCC de droit direct < 750 € en 2016, selon l'année de départ, l'âge de départ, la durée validée, le lieu de résidence, le sexe et l'âge



Source : DREES, EIR 2016.

Champ : retraités ayant un droit direct résidant en France.

En neutralisant de la durée de carrière, on n'observe plus de différence notable selon le nombre de régimes de base. Les disparités entre années de départ subsistent, de même qu'entre hommes et femmes. Il convient de souligner enfin que, même après neutralisation de la durée de carrière, les personnes percevant moins de 750 € de pension demeurent surreprésentées parmi les personnes à carrière courte, ce qui traduit le fait que celles-ci sont aussi liées à des salaires de références plus faibles (et à l'application éventuelle d'une décote).

Cette étape de neutralisation modifie sensiblement l'appréciation en fonction du régime principal d'affiliation. En effet, elle conduit à accentuer de manière importante la surreprésentation des exploitants agricoles. Cela signifie, qu'au contraire des autres régimes où le fait d'avoir une pension faible est lié au moins en partie à de faibles durées de carrière, cette population concentre davantage de personnes avec de petites pensions malgré des carrières relativement longues.

La durée de carrière n'explique donc qu'une partie des disparités entre sous-populations. D'autres déterminants les expliquent également : le sexe, la génération, et, de manière très notable, les régimes d'affiliation.

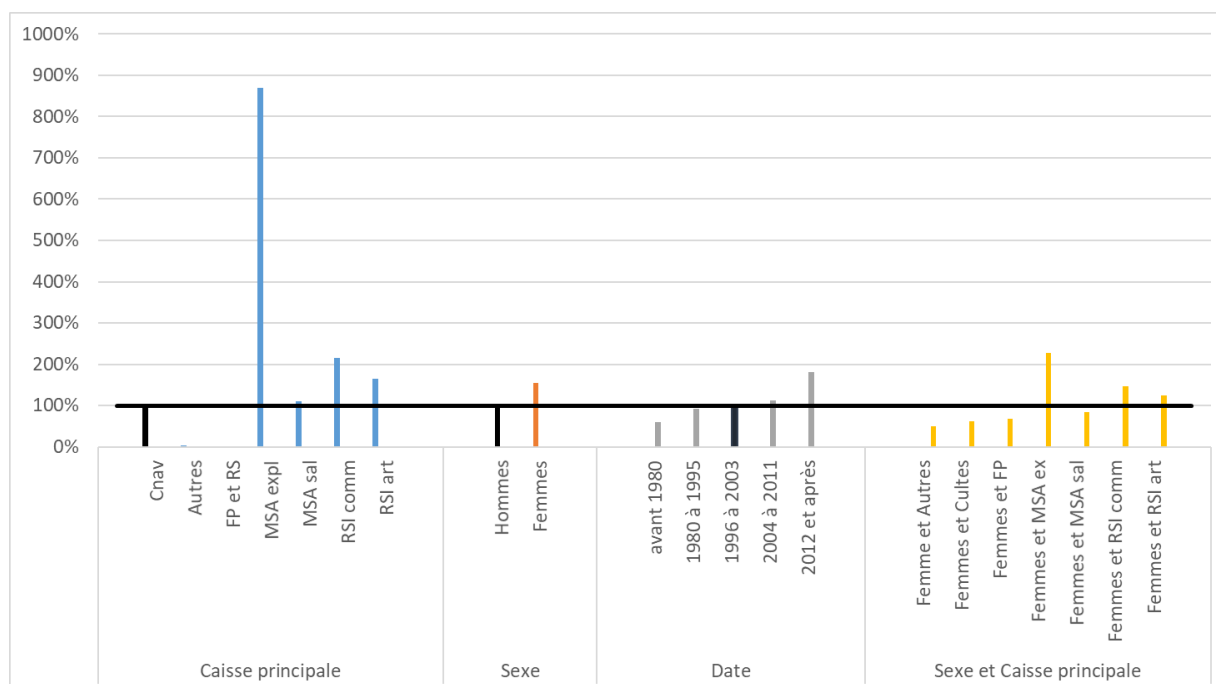
5. Démêler les effets

On trouve relativement plus de femmes parmi les retraités les plus âgés compte tenu des écarts de mortalité. De même, les âges de départ et les régimes d'affiliation ne sont pas les mêmes entre hommes et femmes. Enfin, les secteurs professionnels et, partant, les régimes d'affiliation, ont fortement évolué entre générations avec l'essor du salariat et la baisse de l'emploi agricole.

Compte tenu de toutes ces corrélations, il est difficile, parmi les constats faits précédemment, de distinguer ce qui relève du sexe, du régime principal ou bien encore de la génération.

Pour pousser l'analyse au-delà de proportions par sous-populations, on propose de réaliser une régression logistique. Cette méthode consiste à expliquer le fait d'avoir une pension inférieure à 750 € compte tenu de plusieurs variables explicatives : le sexe, le régime principal, le sexe et le régime principal pris en interaction, la durée validée et, enfin, la date de départ.

Graphique 6.
Risque relatif d'avoir une pension de droit direct < 750 € en 2016



Source : DREES, EIR 2016.

Champ : retraités ayant un droit direct résidant en France.

Pour déterminer quelles modalités expliquent le plus le fait d'avoir une pension faible, on examine les risques relatifs comparativement à une situation de référence (en l'occurrence un salarié affilié principalement au régime général, de sexe masculin et qui a liquidé entre 1996 et 2003, voir graphique 6).

Toutes choses égales par ailleurs, on constate une plus forte exposition au risque d'avoir une faible pension parmi :

- Les assurés affiliés principalement au régime des exploitants agricoles (avec un risque relatif de 870 %) ;
- Les femmes ;
- Les femmes affiliées à un régime d'indépendant (exploitants agricoles au premier rang, mais aussi artisans ou commerçants).

La modalité la plus explicative est donc, de loin, le fait d'avoir pour régime principal celui des exploitants agricoles. Toutefois, même à régime identique, les femmes demeurent plus exposées au risque d'avoir une petite pension de droit direct. La combinaison des deux situations accentue encore plus ce risque.

6. Quelques explications

À l'exception des assurés des régimes spéciaux et de ceux de la fonction publique, la très grande majorité des assurés – salariés ou indépendants – acquièrent des droits à la fois dans des régimes de base et des régimes complémentaires.

La montée en charge des régimes complémentaires n'a toutefois pas été identique dans toutes les professions.

La loi du 29 décembre 1972 a rendu obligatoire l'affiliation de l'ensemble des salariés à un régime complémentaire de retraite (l'Agirc ayant été créée en 1947 et l'Arrco en 1961). Les droits afférents à ces régimes ont par ailleurs été progressivement améliorés par la suite.

Les régimes complémentaires pour les non-salariés sont en revanche plus récents, reflétant ainsi leurs choix collectifs en matière d'efforts contributifs :

- 1979 pour les artisans,
- 2003 pour les exploitants agricoles (loi du 4 mars 2002),
- 2004 pour les industriels et commerçants (dans le cadre de la réforme de 2003), en remplacement du régime complémentaire obligatoire des conjoints, quant à lui créé en 1979. Il a fusionné avec celui des artisans en 2013.

La surreprésentation des faibles pensions parmi les retraités de la MSA non-salariés ou du RSI commerçants au 31 décembre 2016 s'explique donc en partie par le fait qu'une partie de ces retraités, à cette date, n'ont acquis aucun droit, ou très peu, dans les régimes complémentaires (et ont donc en contrepartie moins cotisé durant leur vie active).

S'agissant des exploitants agricoles, certaines particularités expliquent leur niveau de pension relativement faible.

- Le minimum de pension dans le régime de base (pension minimale de référence [PMR]) est récent puisqu'il a été instauré en 2009. Par ailleurs, le plafond d'écèlement est plus faible que pour les salariés du secteur privé.
- Le minimum de pension dans le régime complémentaire obligatoire (complément différentiel [CD-RCO]) est encore plus récent, puisqu'il date de 2015.

S'agissant des conjoints collaborateurs et aides-familiaux des exploitants, d'autres dispositions expliquent que leur montant de retraite soit encore plus modeste.

- Concernant la pension de base, leur minimum de pension (PMR 2) a longtemps été nettement inférieur à celui des chefs d'exploitation (PMR 1) et la part proportionnelle de la retraite est, dans leur cas, plus récente que pour les chefs d'exploitation (l'autre part de la retraite de base étant forfaitaire).
- Concernant la retraite complémentaire, son application aux conjoints ne date que de 2011 (réforme de 2010).

Outre ces disparités d'efforts contributifs, les niveaux de retraite plus faibles pour les retraités indépendants s'expliquent également pour partie par leurs assiettes de cotisations. En 2019, l'assiette moyenne de cotisation s'élevait ainsi à environ 15 000 € pour les artisans-commerçants, 15 000 € pour les non-salariés agricoles et 28 000 € pour les salariés du secteur privé. L'assiette est différente entre non-salariés (revenu net des charges professionnelles et cotisations sociales, mais avec application d'une assiette minimale) et salariés (intégralité du revenu). Cependant, les disparités d'écart d'assiette renvoient aussi à des disparités du même ordre en termes de rémunération brute moyenne.

Conclusion

Parmi les retraités de droit direct au 31 décembre 2016 résidant en France, l'exposition au risque d'avoir une pension faible est nettement plus importante parmi les exploitants agricoles et les femmes (plus encore si elles relèvent d'un régime de non salarié).

Ce constat devrait toutefois évoluer à l'avenir. En effet, les écarts de pension entre hommes et femmes tendent à se réduire en raison, notamment, de la participation accrue de celles-ci au marché du travail. Par ailleurs, le développement du régime complémentaire des exploitants agricoles et les récentes mesures propres à cette population devraient, en partie, contribuer à réduire leur propension à avoir de faibles pensions. Parmi ces mesures, on peut citer l'instauration du complément différentiel de retraite complémentaire obligatoire (75 % du SMIC agricole, puis 85 % avec la loi Chassaigne), le relèvement du seuil d'écèlement de la PMR au niveau de l'ASPA et, s'agissant des conjoints collaborateurs, l'alignement de leur pension minimale de référence sur celle des chefs exploitants.

Il convient de souligner que les constats mis en avant dans cette étude se limitent aux seules pensions. Les retraités, comme les actifs, peuvent percevoir d'autres revenus – revenus du patrimoine, transferts, etc. – et acquittent – comme les actifs également – des prélèvements sociaux. Par ailleurs, leurs ménages sont généralement de plus petite taille que les actifs. Pour toutes ces raisons, l'analyse des faibles niveaux de pension donne une vision partielle de la situation des retraités, qui convient d'être élargie en termes de niveaux de vie.