CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Rapport annuel

Évolutions et perspectives des retraites en France

Juin

2023

© Conseil d’orientation des retraites, Paris 2023

Évolutions et perspectives des retraites en France
Rapport annuel du COR - juin 2023

Le présent rapport a été préparé et rédigé, sous la direction de M. Pierre-Louis Bras, président du Conseil, par le secrétariat général du COR dont les travaux ont été coordonnés par Mme Frédérique Nortier-Ribordy. Y ont contribué l'ensemble des membres du secrétariat général : M. Emmanuel Bretin (secrétaire général) ainsi que par ordre alphabétique Mme Caroline Berteau-Rapin, Mme Amandine Brun-Schammé, Mme Valérie Delavenne, M. Sébastien Grobon, Mme Claire Loupias, Mme Frédérique Nortier-Ribordy et Mme Rebecca Tampère.

Il a nécessité la collaboration des services des caisses de retraite et de l'administration, qui ont fourni les données nécessaires à la construction des indicateurs dans des délais contraints. Le Conseil d'orientation des retraites les en remercie.

Concernant les **régimes de retraite et les gestionnaires** (par ordre alphabétique) :

- Fédération Agirc-Arrco pour le régime de retraite complémentaire de l'ensemble des salariés du secteur privé de l'industrie, du commerce, des services et de l'agriculture
- Caisse des dépôts et consignations (CDC) pour la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL)
- Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav)
- Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL)
- Caisse nationale des barreaux français (CNBF)
- Caisse de réserve des employés de la Banque de France (CRE BDF)
- Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN)
- Caisse de Retraite du Personnel Navigant Professionnel de l'Aviation Civile (CRPNPAC)
- Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (Ircantec)
- Retraite complémentaire des indépendants (RCI)
- Service des retraites de l'État (SRE)

Concernant les **administrations** (par ordre alphabétique) :

- Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares)
- Direction du Budget (DB),
- Direction générale du Trésor (DG Trésor)
- Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees)
- Direction de la Sécurité sociale (DSS)
- Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)

Sommaire

Synthèse **7**

Introduction **19**

Partie 1. Les hypothèses de projection **23**

Chapitre 1. Le contexte démographique **25**

1. Une hypothèse centrale de projection de l'indicateur conjoncturel de fécondité au niveau observé en 2022 25
2. Une projection centrale du solde migratoire sur la base du solde observé au cours des 25 dernières années 26
3. Une hausse de l'espérance de vie à 65 ans en projection 27
4. Les années de vie gagnées sont des années de vie en bonne santé 30
5. Un rapport démographique des personnes d'âge actif sur celles plus âgées en baisse 32

Chapitre 2. Les hypothèses de population active **35**

Chapitre 3. Le contexte économique **39**

1. Les hypothèses de court terme (2023-2027) 40
2. Les hypothèses de long terme 43
3. Les liens entre croissance de la productivité du travail et croissance des revenus d'activité 51

Chapitre 4. Les hypothèses relatives aux rémunérations des fonctionnaires **55**

1. Une progression limitée du traitement indiciaire, similaire à celle retenue pour le rapport de septembre 2022 55
2. Une augmentation de la part des primes en projection 58
3. Une rémunération réelle projetée des fonctionnaires qui évolue moins que celle des autres actifs d'ici 2037, tandis que le traitement indiciaire réel diminue 59
4. Une hypothèse de progression des effectifs de la fonction publique de l'État dorénavant égale à celle de la population active pour le long terme 60
5. La part de la masse des traitements des fonctionnaires dans l'ensemble diminue fortement jusqu'en 2035 selon les hypothèses principales de rémunération 61
6. Une variante sur la rémunération des fonctionnaires 62

Chapitre 5. Les hypothèses réglementaires **65**

1. L'âge d'ouverture des droits et la durée d'assurance 66
2. L'aménagement du dispositif de départ anticipé pour carrières longues 66
3. La revalorisation des petites pensions 67
4. La création d'une majoration spécifique du montant de pension 68

Partie 2. Les résultats : les évolutions du système de retraite au regard de l'objectif de pérennité financière ... 69

Chapitre 1. Les dépenses du système de retraite ... 71

1. Les dépenses de retraite représentent 13,7 % du PIB en 2022 ... 72
2. Sur l'ensemble de la période de projection, les dépenses de retraite dans le PIB sont en baisse dans trois scénarios sur quatre et n'augmentent que légèrement dans le scénario 0,7 % ... 74
3. Dépenses de retraite et dépenses publiques ... 77
4. Évolution des dépenses de retraite et réformes ... 78
5. Les déterminants démographiques, économiques et réglementaires des dépenses de retraite ... 79
6. La part des dépenses de retraite dans le PIB résulte d'une dynamique différente selon les régimes ... 86

Chapitre 2. Les ressources du système de retraite ... 97

1. La mesure des ressources du système de retraite : un exercice nécessairement conventionnel ... 98
2. L'évolution de la part des ressources du système de retraite dans le PIB et ses déterminants ... 101
3. La structure de financement du système de retraite ... 105
4. Le financement est très variable d'un régime à l'autre ... 110

Chapitre 3. Le solde du système de retraite ... 115

1. L'évolution du solde du système de retraite ... 115
2. La situation financière serait différente selon les régimes ... 118
3. Le solde en moyenne à divers horizons ... 122

Chapitre 4. La situation patrimoniale du système de retraite fin 2022 ... 125

1. La situation patrimoniale nette des régimes en répartition et du FRR représente 6,1 % du PIB fin 2022 ... 126
2. Les provisions des régimes en capitalisation représentent 1,4 % du PIB ... 130

Chapitre 5. Les écarts de dépenses, de ressources et de solde entre le rapport de juin 2023 et les projections de 2022 ... 133

1. Les écarts de dépenses entre les projections de 2023 et les projections de 2022 ... 133
2. Les écarts de projections des ressources entre 2023 et 2022 ... 136
3. Les écarts de solde en part de PIB entre 2023 et 2022 ... 137

Chapitre 6. La sensibilité des dépenses et du solde du système de retraite à différentes hypothèses ... 139

1. La sensibilité aux hypothèses démographiques ... 140
2. La sensibilité à l'hypothèse de taux de chômage ... 143
3. La sensibilité à l'hypothèse de rémunération dans la fonction publique ... 145

Chapitre 7. Le pilotage de l'équilibre financier du système de retraite 147

1. Les ajustements à effectuer pour équilibrer le système de retraite 148
2. Les simulations présentées doivent être appréciées au regard de plusieurs précautions méthodologiques 156

Partie 3. Les résultats : les évolutions du système de retraite au regard de l'objectif d'un niveau de vie satisfaisant pour les retraités 159

Chapitre 1. Les taux de remplacement à la liquidation 161

1. Des taux de remplacement en baisse au fil des générations 161
2. Des disparités de pension entre les régimes 168

Chapitre 2. Le niveau de vie des retraités 177

1. Le niveau de vie des retraités est actuellement équivalent à celui de l'ensemble de la population mais augmenterait moins rapidement dans le futur 177
2. Les disparités de niveau de vie entre les retraités 191
3. L'évolution du pouvoir d'achat au cours de la retraite 197
4. Le profil de niveau de vie sur cycle de vie selon la configuration familiale 200

Partie 4. Les résultats : les évolutions du système de retraite au regard de l'objectif d'équité entre les assurés 205

Chapitre 1. L'équité entre les générations au regard de la retraite 207

1. Équité intergénérationnelle et retraite 208
2. L'effort contributif des assurés : le taux de cotisation et la durée de carrière au fil des générations 209
3. Le bénéfice de la retraite : le montant des pensions et la durée de la retraite au fil des générations 212
4. Le taux de rendement interne serait quasi-stable à partir de la génération 1975 217

Chapitre 2. Les pensions des plus modestes 219

1. Le taux de pauvreté des retraités 219
2. Dispersion des pensions les plus modestes par rapport à la moyenne 226
3. Les pensions servies à l'issue d'une carrière au Smic 227
4. Différence entre la pension servie à l'issue d'une carrière au Smic et le minimum vieillesse 229

Chapitre 3. Les dispositifs de solidarité en matière de retraite 233

1. La part des dispositifs de solidarité dans les pensions 234
2. L'apport des dispositifs de solidarité selon les caractéristiques des retraités 238

Chapitre 4. L'équité entre les femmes et les hommes au regard de la retraite 243

1. La situation relative des femmes au regard de la carrière 243
2. Les écarts de montant de pension entre les femmes et les hommes se résorbent au fil des générations 249
3. L'apport des dispositifs de solidarité dans les pensions des femmes et des hommes. 253
4. Les écarts de niveau de vie entre les femmes et les hommes sont moindres que les écarts de pension 257
5. La situation relative des femmes au regard de la durée de retraite 261

Chapitre 5. Les effets redistributifs de la réforme et ses impacts sur l'équité entre les générations 263

1. Les effets redistributifs de la réforme 263
2. L'impact de la réforme sur l'équité entre les générations serait très limité 278
3. Les effets de la réforme sur les pensions servies au Smic 283

Partie 5. Les âges et les conditions de départ à la retraite 287

Chapitre 1. Les conditions du passage à la retraite 289

1. Une évolution favorable des taux d'emploi des 55-69 ans depuis le début 2000 289
2. Des limitations d'activité aux âges élevés (55-69 ans) stables et peu différenciées selon l'âge 292
3. Des transitions de l'emploi à la retraite marquées par des périodes d'inactivité, mais le temps passé en emploi augmente depuis 2003 294
4. Des évolutions contrastées de niveau de vie lors du passage à la retraite 300

Chapitre 2. Les âges de la retraite et les départs anticipés 303

1. L'âge moyen de départ à la retraite augmente depuis la génération 1951 et se stabiliserait autour de 64,2 ans à partir des générations nées dans les années 1975 303
2. Une approche par les taux de retraités 308

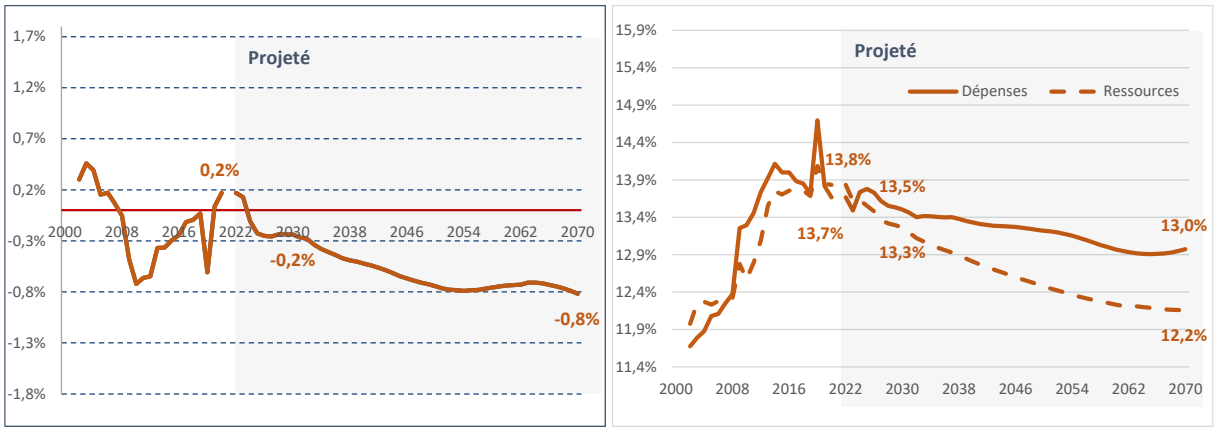
Annexes 311

Synthèse

Dans le cadre du scénario retenu pour référence par le gouvernement pour la présentation de la réforme 2023 (scénario 1,0 %), le solde du système de retraite, excédentaire en 2022 (+ 0,2%), serait déficitaire en 2030 de 0,2 % du PIB. Il resterait ensuite déficitaire et le déficit représenterait 0,8 % du PIB en 2070. Même si les dépenses diminuent (13,7 % du PIB en 2022, 13 % en 2070), les ressources diminuent plus encore (13,8 % du PIB en 2022, 12,2 % en 2070)[1].

Solde, dépenses et ressources du système de retraite en part de PIB (scénario 1,0 %)

Solde **Dépenses et ressources**



Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, hors RAFP. Retraités ayant au moins un droit direct de retraite. Convention EPR : contributions et subventions d'équilibre évoluant de manière à équilibrer chaque année le solde de ces régimes.
Sources : projections COR - juin 2023, comptes nationaux de l'Insee, rapports à la CCSS 2002-2022.

Ce rapport intègre dans les projections les effets de la réforme 2023. Pour autant, les écarts avec les projections de 2022 ne doivent pas être interprétés comme retraçant les effets de la réforme, d'une part parce qu'une réforme des retraites était déjà intégrée dès 2022 dans les perspectives macroéconomiques à l'horizon 2027 fournies au COR pour son exercice de projection, d'autre part, parce que d'autres modifications du contexte démographique et macroéconomique entre 2022 et 2023 sont prises en compte dans le présent exercice. Les modèles de projection des régimes intègrent par ailleurs les dernières données disponibles.

[1] Pour une question d'arrondi, le solde 2022 (0,2 % du PIB) ne correspond pas en affichage à la différence entre le taux des ressources (13,8 % du PIB) et le ratio de dépenses (13,7 % du PIB).

1. La part des dépenses de retraite dans la richesse nationale : des niveaux en net repli par rapport aux dernières projections et une dynamique toujours globalement contenue

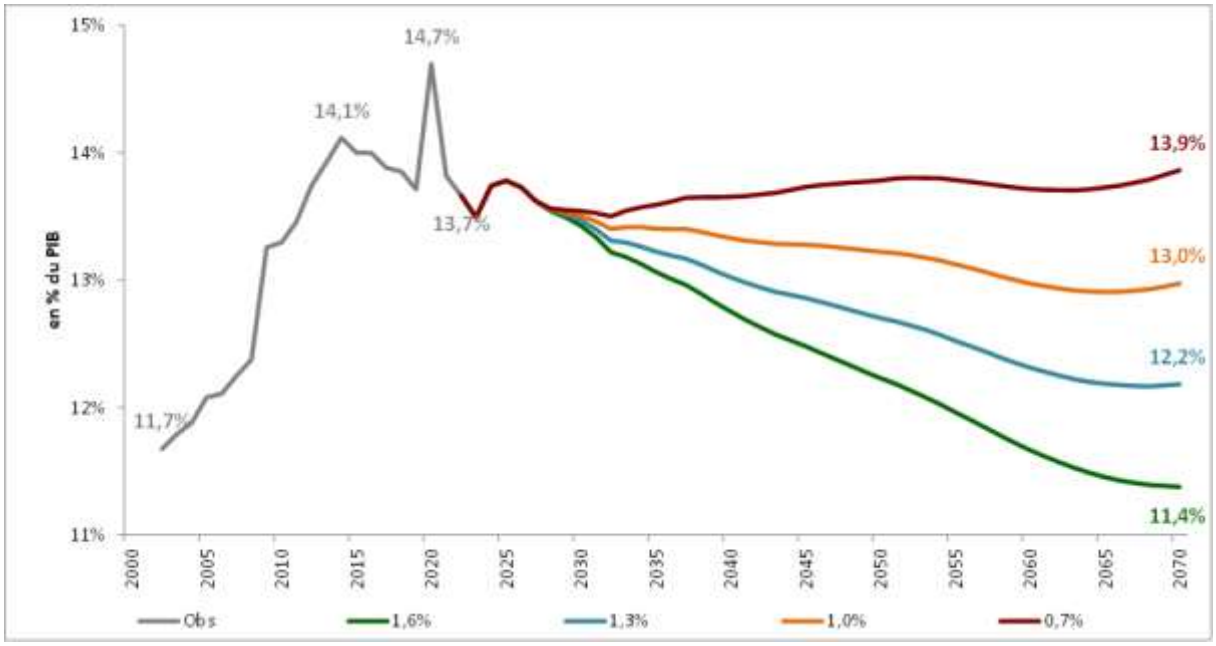
Les dépenses de retraite rapportées au PIB constituent un indicateur déterminant pour évaluer la soutenabilité financière du système. Il exprime, de manière globale et synthétique, le niveau des prélèvements qu'il faut opérer sur la richesse produite par les actifs pour assurer l'équilibre. Pour cette raison, cet indicateur est privilégié par la Commission européenne dans le cadre de ses travaux de comparaisons internationales sur le vieillissement et la soutenabilité des finances publiques (*Ageing report*).

Sur la période 2022-2027, couverte par les prévisions du gouvernement établies dans le cadre du programme de stabilité, les dépenses de retraite dans le PIB apparaissent en légère diminution. Elles passeraient de 13,7 % en 2022 à 13,6 % du PIB en 2027. Cette baisse s'amplifierait à l'horizon 2030 avec un ratio égal à 13,5 % (13,4 % pour le scénario 1,6 %). Ce ratio apparaît moins élevé que dans les dernières projections (14,1 % du PIB), la réforme de 2023 expliquant 0,2 point de cette amélioration. Cette première estimation sera affinée lors du prochain exercice complet de projection du COR.

À partir de 2030, l'évolution de la part des dépenses de retraite dans le PIB dépendrait des scénarios : elle serait en baisse dans les scénarios 1,6 %, 1,3 % et 1,0 % et progresserait légèrement dans le scénario 0,7 %. Elle varierait ainsi entre 11,4 % et 13,9 % du PIB à l'horizon 2070, soit environ ¾ point de PIB de moins que dans les dernières projections pour tous les scénarios. Cette diminution des ratios de dépenses de retraite rapportées au PIB signifie qu'il faudra consacrer une part moindre de la richesse nationale au financement public des retraites par rapport à ce qui était anticipé avant réforme dans le dernier rapport du COR.

Si l'on neutralise les effets de la réforme de 2023 sur l'évolution de la part des dépenses dans le PIB, ce ratio serait diminué de 0,2 point de PIB en 2070. Les dépenses augmentent plus à long terme qu'avant réforme, car la diminution du nombre de retraités est plus que compensée par la hausse de la pension moyenne portée par les droits supplémentaires acquis par certains des assurés qui décalent leur âge de départ ou par le renforcement des dispositifs de solidarité, par exemple concernant les *minima* de pension ou les droits familiaux (surcote pour les mères, meilleure prise en compte de l'AVPF).

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

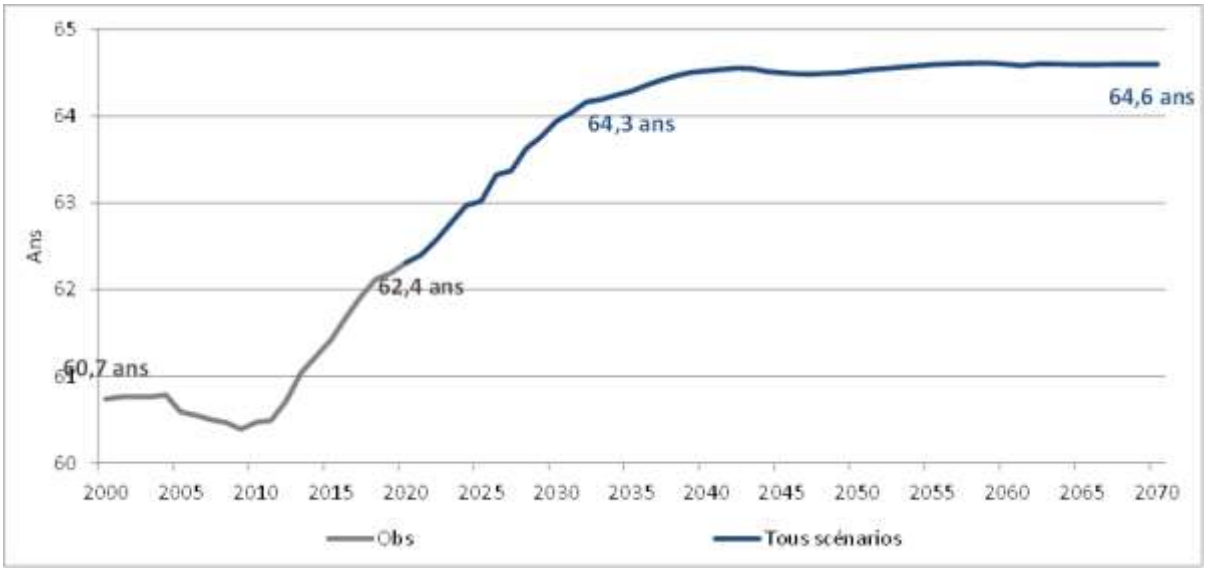


Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, hors RAFP. Retraités ayant au moins un droit direct de retraite.
Sources : projections COR - juin 2023, comptes nationaux de l'Insee, rapports à la CCSS 2002-2022.

La diminution ou la quasi-stabilité des dépenses de retraite dans le PIB prévue en 2070 par rapport au niveau observé en 2022 peut sembler étonnante au regard du vieillissement démographique attendu. Celui-ci viendra inéluctablement peser sur les dépenses de retraite futures, en augmentant le nombre de retraités par rapport au nombre de cotisants.

Toutefois, cette évolution démographique défavorable est tout d'abord atténuée par les réformes qui entraînent un recul de l'âge de départ à la retraite et diminuent donc le nombre de retraités : cet âge passerait de 62,4 ans en 2021 à 64,6 ans en 2070.

Âge conjoncturel de départ à la retraite



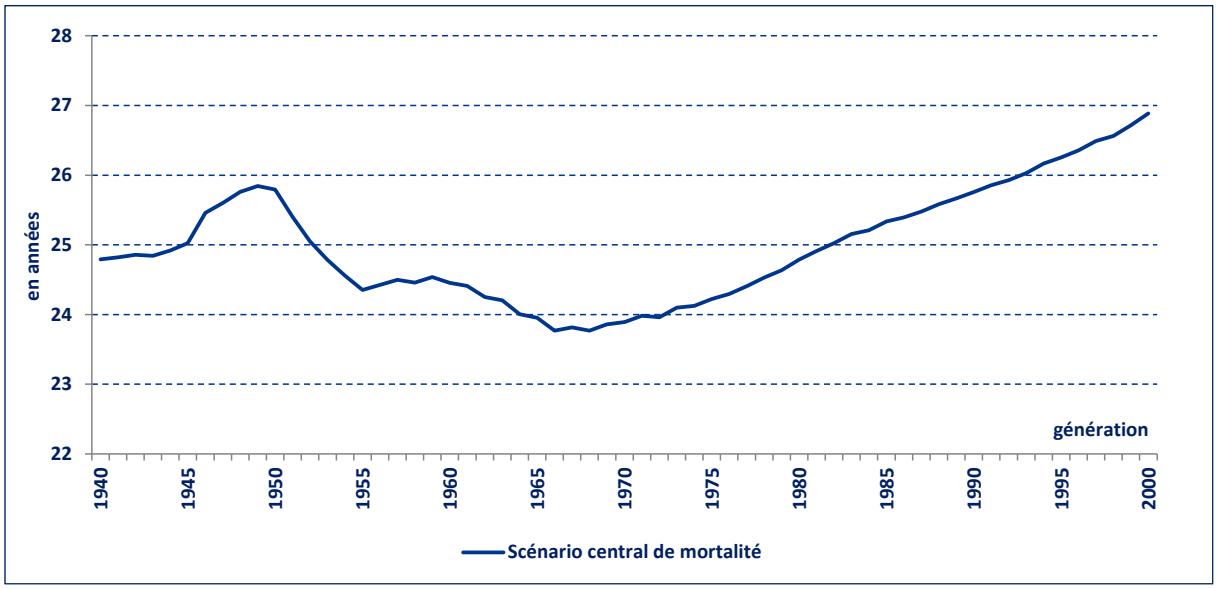
Champ : retraités de droit direct résidents en France et à l'étranger de l'ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires.
Source : Drees, modèle Trajectoire, hypothèses COR 2023.

Ensuite, la pension moyenne augmenterait en euros constants, mais moins que les revenus d'activité moyens. Cette diminution relative - et non absolue - de la pension moyenne réduit la part des dépenses dans le PIB. Le décrochage de la pension moyenne par rapport au revenu moyen (qui bénéficie des gains de productivité en sus de l'inflation) est lié à l'indexation sur les prix des droits acquis et des pensions liquidées au régime général, aux mesures visant à diminuer le rendement du régime Agirc-Arrco et au gel du point d'indice pour les régimes de la fonction publique.

La stabilisation des dépenses de retraites dans le PIB a donc deux revers :

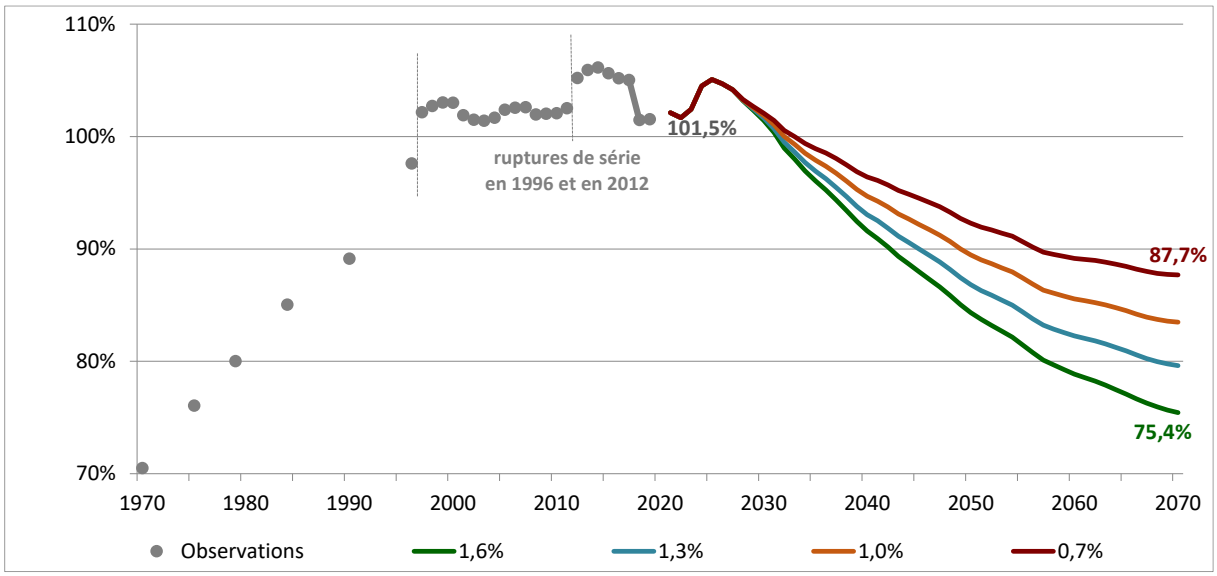
- une diminution de la durée de retraite : le point haut atteint pour la génération née en 1950 (25,8 ans) ne sera atteint à nouveau puis dépassé qu'à partir de la génération 1990 ;
- une augmentation du niveau de vie des retraités moindre que celle dont bénéficieront les actifs. Le niveau de vie des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population serait ainsi compris, en 2070, entre 75,4 % et 87,7 % contre 101,5 % en 2019. Cette diminution relative peut être toutefois contrecarrée par une modification du comportement des assurés qui réagiraient, pour ceux qui le peuvent, au nouveau contexte, soit par un effort accru d'épargne pendant la vie active, soit par un report volontaire de l'âge de départ à la retraite.

Durée de retraite en nombre d'années



Champ : retraités de droit direct, résidant en France.
Sources : Drees, modèle Ancètre ; Insee, projections de population 2021-2070 ; projections COR – juin 2023.

Niveau de vie moyen des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population



Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux 1970 à 1996 ; Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux rétropolées de 1996 à 2004 ; Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2019 ; projections COR - juin 2023 ; Insee, modèle DESTINIE.

La grande variabilité des résultats d'un scénario économique à l'autre traduit la forte dépendance du système de retraite à la croissance, qui s'explique principalement par la revalorisation sur les prix des droits acquis. Aussi les quatre scénarios présentés, dont aucun n'est privilégié, ne constituent pas une prévision à proprement parler mais ont pour ambition d'être suffisamment contrastés et raisonnables pour éclairer le débat sur les évolutions à long terme du système de retraite. Le débat économique actuel reste cependant très partagé entre « techno-optimistes » et « techno-pessimistes » sur l'avenir des gains de productivité. Les incertitudes portent notamment sur les coûts économiques associés à la transition écologique et sur la possibilité ou non d'un choc positif de productivité lié à la révolution numérique.

Au regard de ces projections, il ne revient pas au COR de se positionner sur le choix du dimensionnement du système de retraite. Selon les préférences politiques, il est parfaitement légitime de défendre que ces niveaux de dépenses sont adéquats, trop ou pas assez élevés au regard de la richesse nationale et des priorités assignées aux dépenses publiques.

2. La part des ressources dans le PIB : une baisse tendancielle sur la période de projection

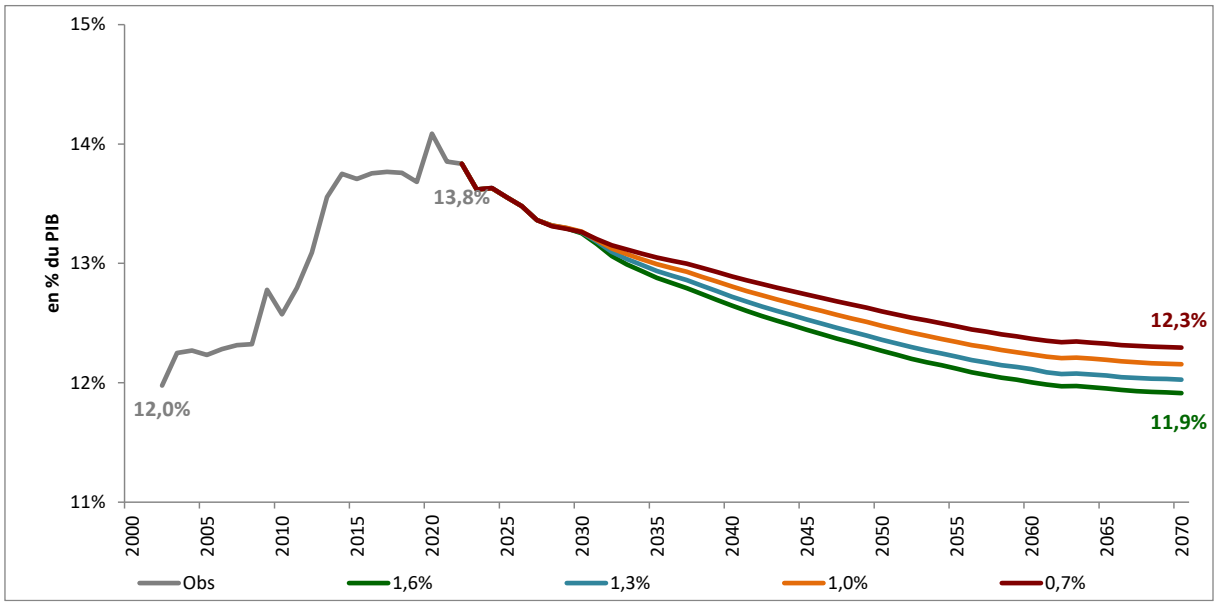
L'analyse des ressources du système de retraite est plus délicate que celle des dépenses. Il n'y a pas vraiment de débat sur le périmètre des dépenses de retraites, la notion de ressources est, elle, l'objet de discussions. Normalement, un système de retraite en répartition est financé par les cotisations des actifs en emploi prélevées sur leurs salaires bruts selon un taux de cotisation déterminé. Dans ce cas, les ressources du système de retraite, à taux de cotisation inchangé, évoluent comme le PIB et l'évolution du solde rapporté au PIB n'est que le reflet de l'évolution de la part des dépenses de retraite dans le PIB.

Toutefois, notre système de retraite est aussi financé par des impôts affectés et des contributions de l'État destinées à assurer l'équilibre financier du régime de la fonction publique de l'État et de certains régimes spéciaux (SNCF, RATP, régimes des mines, marins ou encore régime des ouvriers de l'État). Ces ressources ne sont pas vouées de par leur nature même à financer les retraites. Elles sont affectées au système de retraite par des décisions du gouvernement et du législateur. Le montant de ces ressources est contingent à ces décisions et présente donc un caractère éminemment conventionnel.

Le COR considère que les ressources du système de retraite sont celles que le gouvernement et le législateur considèrent eux-mêmes être des ressources du système de retraite. Il projette les ressources en postulant que les décisions d'affectation de ressources sont stables dans le temps. Toutefois, il utilise la dénomination de convention Équilibre Permanent des Régimes équilibrés (EPR) pour marquer le caractère conventionnel du montant des ressources.

En 2022, les ressources du système de retraite se sont élevées à 13,8 % du PIB. Cette part devrait rapidement baisser à l'avenir pour s'établir de 13,2 à 13,3% du PIB en 2030 et pour se situer, en 2070, dans une fourchette allant de 11,9 % (scénario 1,6 %) à 12,3 % (scénario 0,7 %).

Ressources observées et projetées du système de retraite en % dans le PIB



Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, hors RAFP.
Sources : projections COR - juin 2023, comptes nationaux de l'Insee, rapports à la CCSS 2002-2022.

Même sous l'hypothèse d'un taux de cotisation inchangé et après prise en compte des hausses de taux annoncées dans le cadre de la réforme de 2023, l'évolution des recettes apparaît moins dynamique que celle du PIB, essentiellement pour trois raisons :

1/ Le régime de la fonction publique de l'État et les autres régimes spéciaux voient leurs dépenses diminuer en part de PIB ; ces régimes sont à l'équilibre selon la loi (les ressources affectées sont ajustées à la dépense). La part des contributions et subventions d'équilibre serait diminuée de plus de la moitié à l'horizon 2070 (elle passerait de 1,9 % à 0,8 %) ;

2/ Les contributions externes de la branche famille et de l'assurance chômage diminuent en raison des hypothèses de projection (moins d'enfants et de chômeurs), à hauteur de 0,1 point de PIB à l'horizon de projection ;

3/ La baisse de la part des traitements indiciaires des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers cotisant à la CNRACL dans la masse totale des rémunérations a un effet négatif sur la part des ressources dans le PIB, ce régime ne bénéficiant pas de la contribution d'équilibre et ayant un taux de cotisation (41%) supérieur à celui (28%) des personnes en emploi dans le privé (du fait de cet effet structure, un peu moins de 0,1 point de PIB à horizon 2030)[2].

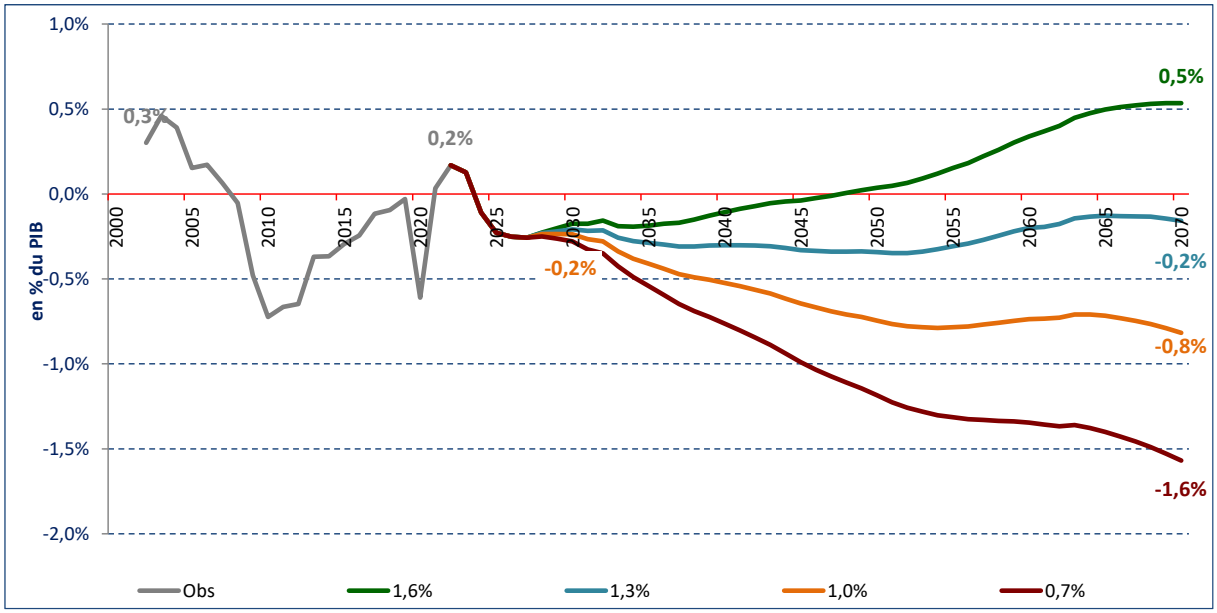
[2] Les projections ne prennent pas en compte la revalorisation annoncée du point d'indice au 1er juillet 2023.

3. Après avoir enregistré des excédents de 2021 à 2023, le système de retraite resterait durablement en déficit (sauf dans le scénario 1,6 % où il reviendrait excédentaire après 2045).

Le solde du système de retraite découle bien évidemment des évolutions des dépenses et des ressources, il était excédentaire, en 2022, de +4,4 milliards d'euros, soit 0,2 % du PIB. Cette situation se prolongerait en 2023 où le système connaîtrait un excédent de 3,6 milliards d'euros, soit 0,1 % du PIB.

Le solde du système de retraite se dégraderait ensuite pour atteindre -0,2 point (scénarios 1,0 %, 1,3 % et 1,6 %) à -0,3 point (scénario 0,7 %) de PIB en 2030. Il resterait déficitaire à moyen terme dans l'ensemble des scénarios et ne reviendrait excédentaire après 2045 que dans le scénario 1,6 % (0,5 % du PIB en 2070). Le système de retraite resterait durablement en besoin de financement dans les autres scénarios (-1,6 % du PIB dans le scénario 0,7 %, -0,8 % dans le scénario 1,0 % et -0,2 % dans le scénario 1,3 %).

Solde observé et projeté du système de retraite



Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.
Sources : projections COR - juin 2023, comptes nationaux de l'Insee, rapports à la CCSS 2002-2022.

La situation financière serait très différente selon les régimes[3]. Les régimes de base des salariés du privé et le FSV seraient à l'équilibre durant les années 2030, puis leur besoin de financement se creuserait continûment dans trois scénarios sur quatre. Les régimes complémentaires des salariés du privé seraient excédentaires sur l'ensemble de la période de projection, notamment du fait des excédents du régime Agirc-Arrco. Les régimes de la fonction publique et assimilés, pris dans leur ensemble, connaîtraient des besoins de financement sur toute la période et dans tous les scénarios en raison notamment de la CNRACL. Enfin, les régimes de non-salariés redeviendraient excédentaires à partir du milieu des années 2030.

La convention EPR retenue pour la présentation des résultats de ce rapport permet d'alerter sur le besoin de financement des régimes ne bénéficiant pas de subventions d'équilibre. Elle ne donne cependant par construction aucune indication sur le solde des régimes équilibrés financièrement par l'État (près d'un quart des dépenses de l'ensemble du système de retraite).

4. Des projections intégrant les conséquences de la dernière réforme des retraites et les évolutions macroéconomiques

Ce rapport intègre les derniers éléments connus à sa date d'élaboration. Ces projections sont réalisées sur la base de la législation en vigueur, elles prennent en compte les mesures portées par la loi du 14 avril 2023 : décalage progressif de l'âge d'ouverture des droits à 64 ans, accélération de la hausse de la durée d'assurance requise, possibilités supplémentaires de départ anticipé au titre des carrières longues, revalorisation des petites pensions, une majoration de la pension pour les assurés en emploi en fin de carrière et ayant eu des enfants.

Jusqu'en 2027, les projections reposent sur les hypothèses économiques du programme de stabilité 2023 qui intègrent les tensions inflationnistes. Le niveau du PIB en valeur en 2027 serait ainsi supérieur de près de 3 ½ points à celui estimé lors du précédent exercice. Cet écart provient de la révision à la hausse du déflateur du PIB, notamment sur les années 2023 et 2024.

Après une phase de transition, les scénarios économiques sont construits à partir de 2032 sur la base d'hypothèses fixées par le COR concernant l'évolution de la productivité horaire du travail, c'est-à-dire la valeur ajoutée moyenne créée par une heure de travail. L'évolution de la productivité horaire du travail détermine l'évolution de la rémunération horaire du travail dès lors qu'il est fait l'hypothèse d'une stabilité du partage de la valeur ajoutée entre le capital et le travail. Les résultats des projections sont déclinés selon quatre scénarios de gains de productivité horaire du travail (scénarios 0,7 %, 1,0 %, 1,3 % et 1,6 %). Traditionnellement, le COR faisait l'hypothèse que le chômage se stabiliserait à un taux de 7% en 2032. Le Gouvernement prévoit que des réformes structurelles permettront d'atteindre un taux de chômage de 5% en 2027, les membres du COR ont donc retenu pour ce rapport une hypothèse centrale de taux de chômage à 4,5% en 2032.

[3] La situation financière par groupe de régimes est étudiées hors transferts inter régimes (principalement la compensation).

Dans le cadre de l'étude d'impact du projet de loi concernant la réforme des retraites, le gouvernement a retenu le scénario couplant une cible de taux de chômage à 4,5 % avec une évolution de la productivité horaire du travail à 1% sur le long terme.

Le COR s'appuie, par ailleurs, sur un certain nombre d'hypothèses relatives à l'évolution de la population. L'Insee a publié des nouvelles projections démographiques en novembre 2021. À l'instar de l'Insee, le COR retient comme hypothèses centrales pour ses projections : une cible de 1,8 enfant par femme, un solde migratoire de + 70 000 personnes par an, une espérance de vie à 60 ans des femmes de 31,3 ans et de 29,3 ans pour les hommes en 2070.

5. Les effets de la réforme 2023

Après avoir augmenté entre 2002 et 2022 de 1,8 % en moyenne par an en réel, portées essentiellement par la progression régulière du nombre de retraités (+1,7 % en moyenne annuelle) et l'arrivée à l'âge de la retraite à partir de 2006 des générations nombreuses du *baby-boom*, les dépenses de retraite ralentiraient dans les années suivantes : entre 2022 et 2030, elles progresseraient en réel entre 1,3% et 1,4 % en moyenne annuelle quel que soit le scénario, freinée par les effets de la réforme sur la progression du flux de nouveaux retraités (+0,7 % en moyenne sur 2022-2030). Ce ralentissement permettrait de faire évoluer les dépenses de retraite en-deçà du PIB et de réduire la fraction de la richesse nationale consacrée aux dépenses de retraites de 2022 à 2030, qui passerait de 13,7 % à 13,5 %. Sans la réforme, ce ratio serait resté globalement stable sur cette période.

Taux de croissance annuel moyen des dépenses de retraite (euros constants 2021), des effectifs de retraités, de la pension moyenne réelle et du PIB en volume par sous-périodes

En %		2002-2022	2022-2030	2030-2050	2050-2070
Scénario 1,6%	**Dépenses**	**1,8%**	**1,4%**	**1,1%**	**1,1%**
	Nombre de retraités	*1,7%*	*0,8%*	*0,7%*	*0,1%*
	Pension moyenne	*0,2%*	*0,6%*	*0,4%*	*1,0%*
	PIB en volume	**1,1%**	**1,6%**	**1,6%**	**1,5%**
Scénario 1,3%	**Dépenses**	**1,8%**	**1,4%**	**1,0%**	**1,0%**
	Nombre de retraités	*1,7%*	*0,8%*	*0,7%*	*0,1%*
	Pension moyenne	*0,2%*	*0,6%*	*0,3%*	*0,8%*
	PIB en volume	**1,1%**	**1,5%**	**1,3%**	**1,2%**
Scénario 1,0%	**Dépenses**	**1,8%**	**1,3%**	**0,9%**	**0,8%**
	Nombre de retraités	*1,7%*	*0,8%*	*0,7%*	*0,1%*
	Pension moyenne	*0,2%*	*0,6%*	*0,2%*	*0,7%*
	PIB en volume	**1,1%**	**1,5%**	**1,0%**	**0,9%**
Scénario 0,7%	**Dépenses**	**1,8%**	**1,3%**	**0,8%**	**0,6%**
	Nombre de retraités	*1,7%*	*0,8%*	*0,7%*	*0,1%*
	Pension moyenne	*0,2%*	*0,6%*	*0,1%*	*0,5%*
	PIB en volume	**1,1%**	**1,4%**	**0,7%**	**0,6%**

Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, hors RAFP. Retraités ayant au moins un droit direct de retraite.
Sources : projections COR - juin 2023, comptes nationaux de l'Insee, rapports à la CCSS 2002-2022 et Drees, modèle Ancètre 2021.

Nombre de retraités avant et après réforme

	2022	2030	2040	2050	2070
Avant réforme					
Nombre de retraités (en milliers)	17 248	18 694	20 243	21 305	21 903
Après réforme					
Nombre de retraités (en milliers)	17 248	18 410	20 075	21 139	21 766
Écarts liés à la réforme					
Evolution du nombre de retraités	0,0%	-1,5%	-0,8%	-0,8%	-0,6%

Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.
Source : projections COR - juin 2023.

Du côté des ressources, il n'est pas possible de distinguer les effets de la dernière réforme des retraites : le scénario macroéconomique du programme de stabilité 2022 sur lequel reposaient les projections du COR de septembre 2022 intégrait déjà les effets sur l'emploi, et donc sur la masse salariale et le PIB, de ce que le gouvernement envisageait comme possible réforme des retraites. Les ressources supplémentaires liées à la réforme sur la période 2023-2027 ont donc déjà été intégrées aux projections financières du rapport annuel de septembre 2022 : il n'y a pas d'effet supplémentaire sur les ressources à cet horizon dans ces nouvelles projections. Le COR n'a pas disposé d'une trajectoire macroéconomique de court terme qui permette d'isoler les effets spécifiques de la réforme.

En moyenne, la réforme conduit à décaler l'âge de départ à la retraite (64,6 ans en 2070 dans le présent rapport contre près de 64 ans dans le rapport de 2022) et à réduire la durée de perception de la pension, mais elle a aussi pour effet d'augmenter les pensions (le rapport pension moyenne / rémunération s'établit en 2070, dans le scénario 1,0 %, à 40 % contre 37,3 % dans les projections de 2022).

Au-delà de ces effets moyens, en se situant au niveau des assurés, il peut être pertinent d'examiner la pension cumulée sur cycle de vie : cet indicateur donne une vision globale de l'ensemble des pensions perçues tout au long de la retraite et permet de rendre compte à la fois des variations de la durée passée à la retraite et des variations de montants de pension. À partir de son modèle de microsimulation Trajectoire, la Drees a calculé les variations de pension cumulée sur cycle de vie en prenant en compte la diversité des situations individuelles. Cette étude permet de mieux cerner les effets différenciés de la réforme, en distinguant notamment les assurés selon leur genre et leur revenu.

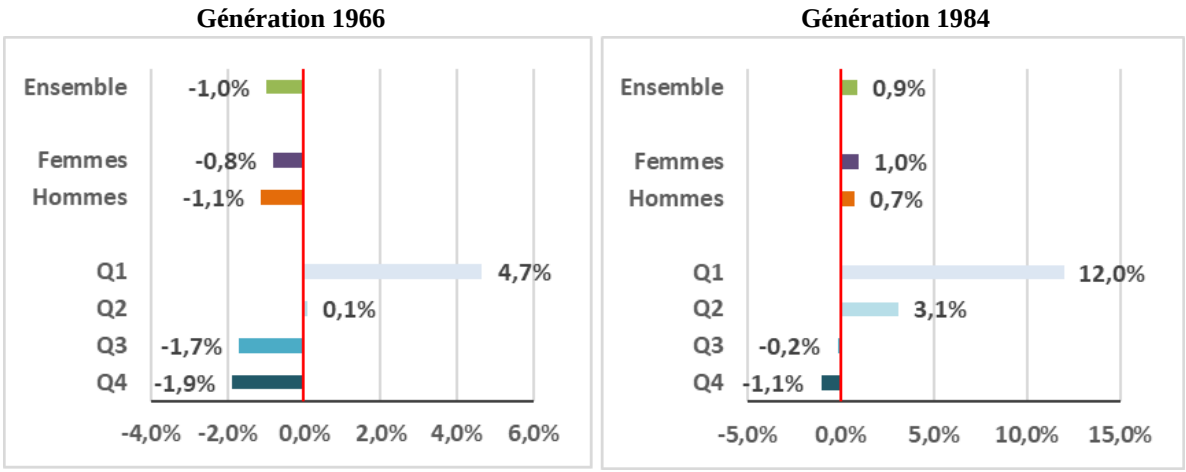
Les résultats pour deux générations sont ici présentés :

- la génération 1966 qui subit partiellement le relèvement de l'âge d'ouverture des droits (AOD), mais de manière plus forte l'augmentation de la durée d'assurance requise pour le taux plein ;
- et la génération 1984 pour laquelle la durée d'assurance requise est inchangée, mais qui est concernée par le décalage de 2 ans de l'AOD.

Il ressort de ces analyses que la génération 1966 verrait sa pension cumulée diminuer de 1,0 % avec la réforme, les femmes étant un peu moins touchées que les hommes (-0,8 % *vs* -1,1 %). Au contraire, pour la génération 1984, les assurés verraient leur pension cumulée sur la durée totale de la retraite augmenter de 0,9 % en moyenne avec la réforme, avec des gains un peu plus favorables pour les femmes que pour les hommes : les hausses de pensions font plus que compenser la réduction de la durée de retraite associée à l'augmentation de l'âge de départ à la retraite.

Par ailleurs, quelle que soit la génération considérée, les pensions cumulées des retraités les plus modestes (1er quartile de pension) augmenteraient nettement avec la réforme (gain de 4,7 % pour la pension cumulée pour la génération 1966, 12,0 % pour la génération 1984). Ce résultat est à relier à la hausse du minimum contributif et à son nouveau mode d'indexation. *A contrario*, pour les deux générations étudiées, les pensions cumulées des 25 % de retraités les plus aisés diminueraient avec la réforme (-1,9 % pour la génération 1966 et –1,1 % pour la génération 1984).

Évolution de la pension cumulée sur cycle de vie (scénario 1,0 %)



Source : Drees, modèle Trajectoire, hypothèses COR 2023

La réforme augmente à terme la pension cumulée, soit une contribution positive au bien-être. Elle se traduit également par une diminution de la durée de retraite. Comme l'indique la Drees, l'augmentation de la pension cumulée « ne saurait s'interpréter comme un indicateur de bien-être, lequel supposerait de prendre en compte les diversités de préférence variables en fonction des situations des assurés et notamment leur état de santé »[4]. Le COR prévoit à cet égard d'organiser un colloque sur bien-être et retraite le lundi 4 décembre prochain.

[4] Voir l'annexe 6 du présent rapport.

Introduction

Ce document constitue la dixième édition du rapport annuel du Conseil d'orientation des retraites (COR) sur les évolutions et les perspectives des retraites en France, en application de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite, qui confère au COR la mission « *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 énoncés* [par la loi] ».

Ce rapport intègre les éléments connus à sa date d'élaboration, notamment les prévisions économiques élaborées dans le cadre du Programme de Stabilité 2023-2027, ainsi que les résultats des comptes nationaux publiés fin mai par l'Insee. Il intègre également les mesures de la réforme des retraites promulguée le 14 avril 2023.

Conformément à la règle adoptée par les membres en avril 2023, le rapport se base sur un taux de chômage de 4,5 %, la DG-Trésor ayant retenu un taux de chômage de 5 % en fin de période du programme de stabilité. Les scénarios économiques servant à l'élaboration des projections, et en particulier les hypothèses de productivité horaire du travail restent aux cibles retenues par les membres du COR en novembre 2021. Quatre scénarios économiques sont utilisés : le scénario 0,7 %, le scénario 1,0 %, le scénario 1,3 % et le scénario 1,6 %.

Ce dixième rapport annuel dresse un constat des évolutions du système français des retraites au regard des objectifs qui lui sont assignés et en présente les projections à l'horizon 2070 compte tenu de ces hypothèses économiques, démographiques et règlementaires. Il s'attache, dans la mesure du possible, à mettre en évidence les effets budgétaires de la réforme portée par la loi de financement rectificative de la sécurité sociale (LFRSS) de 2023.

Même si des marges d'interprétation subsistent, la loi fait ressortir trois objectifs principaux au système de retraite[5] : la pérennité financière du système de retraite, un niveau de vie[6] satisfaisant pour tous les retraités, et l'équité entre les assurés de générations différentes ou appartenant à la même génération (entre les femmes et les hommes notamment).

Il faut noter que l'appréciation du montant des pensions et du niveau de vie des retraités renvoie non seulement à l'objectif d'équité mais aussi, plus fondamentalement, à la finalité même du système de retraite qui, comme le précisait le COR dans son septième rapport[7], est « *d'assurer aux retraités actuels et futurs un niveau de ressources satisfaisant, sécurisé et anticipé* ».

Pour le suivi des objectifs du système de retraite, le décret n° 2014-654 du 20 juin 2014 relatif au Comité de suivi des retraites définit un petit nombre d'indicateurs (voir l'annexe 8).

[5] Définis au II. de l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale ; voir l'annexe 10.
[6] Voir Annexe 10 – Lexique.
[7] « Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques », septième rapport du COR, janvier 2010.

Le Conseil a jugé utile de retenir également d'autres indicateurs de référence pour suivre les évolutions du système de retraite dans toutes ses dimensions. Il a en outre jugé nécessaire de les compléter, en amont, par des indicateurs permettant de suivre les évolutions démographiques et économiques, dont dépend le système de retraite, et, en aval, par des données complémentaires utiles au suivi du système de retraite.

Le choix des indicateurs a été dicté par le souci de rechercher, autant que possible, des indicateurs prospectifs et pas seulement rétrospectifs, pour répondre aux finalités de suivi et de pilotage sur le long terme. En outre, deux types d'indicateurs sont calculés, des indicateurs année après année pour examiner notamment l'objectif de pérennité financière et des indicateurs par génération pour appréhender les objectifs d'équité. Les indicateurs par génération se justifient d'autant plus que les principaux paramètres de retraite sont eux-mêmes définis selon la génération et que leurs évolutions ne sont pas perturbées par des effets de composition démographique.

Ces indicateurs sont, pour la plupart, déclinés par genre, compte tenu de l'attention accrue portée aux différences de situation entre les femmes et les hommes. Cela répond en particulier à la mission du Conseil, désormais formulée explicitement dans la loi, « *de suivre l'évolution des écarts et inégalités de pensions des femmes et des hommes* ».

Tous les indicateurs rassemblés ici ne suffisent pas à eux seuls à dresser un panorama complet du système de retraite français et des problématiques qui lui sont associées, ceci n'étant ni l'objet, ni l'enjeu du présent rapport. À ce titre, ce rapport ne constitue pas un état des lieux du système de retraite, ni un annuaire statistique exhaustif. Il a pour vocation d'illustrer les principales évolutions du système de retraite au fil des générations, en vue d'éclairer les éventuels ajustements des paramètres actuels[8]. En complément, il est utile de se reporter également aux autres publications du Conseil (rapports, mais aussi dossiers mensuels, actes de colloque ou encore lettres) et aux travaux des caisses de retraite et des administrations compétentes[9].

Il convient également de souligner les fortes incertitudes qui entourent les travaux de projection présentés dans ce rapport. Ils reposent uniquement sur les travaux de projection des quatre principaux régimes : la Cnav, l'Agirc-Arrco, le SRE et la CNRACL. Un exercice complet de projection, associant l'ensemble des régimes de retraite de base et complémentaires, est programmé pour l'année 2024 et permettra d'affiner ces premiers résultats.

[8] Il est accompagné, dans sa version en ligne sur le site Internet du COR (www.cor-retraites.fr), d'une base de données sous Excel qui regroupe toutes les données présentées dans les figures et tableaux, ainsi que des données complémentaires qui ont servi d'intermédiaires de calcul.

[9] Notamment au Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS) élaboré par la direction de la Sécurité sociale (DSS), en annexe du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), au rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique (« jaune pensions ») élaboré par la direction du Budget et publié en annexe au projet de loi de finances (PLF), ainsi qu'à la publication annuelle « Les retraités et les retraites » de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees). Le REPSS a succédé au Programme de qualité et d'efficience.

L'évolution du contexte économique des prochaines années demeure par ailleurs encore largement incertaine. Elle dépend notamment étroitement de celles des cours internationaux des matières premières et des taux d'intérêt.

Enfin, ce rapport a vocation à dresser un constat partagé entre les membres du conseil sur le système de retraite. Les projections sont donc réalisées à législation constante. D'une part, dans la mesure où l'un des usages des projections est d'éclairer la prise de décision sur d'éventuelles modifications des règles de retraite, il est en effet nécessaire pour cela de connaître les évolutions spontanées qui auraient lieu en l'absence de nouvelles modifications législatives et réglementaires. D'autre part, s'il est légitime de défendre que les niveaux actuels et futurs des dépenses de retraite, l'âge de départ à la retraite ou encore le niveau de vie des retraités sont trop ou pas assez élevés selon les préférences politiques, le rapport annuel du COR n'a pas pour mission de refléter ces débats.

Cette actualisation permet de projeter la plupart des indicateurs retenus par le Conseil, ceux liés à la situation financière de l'ensemble du système de retraite et ceux liés à la situation des assurés, à partir de carrières types et en moyenne par génération.

Le présent rapport est organisé en cinq parties.

La **première partie** (les hypothèses de projection) présente les hypothèses démographiques de projection, ainsi que celles portant sur la population active (chapitres 1 et 2), le contexte économique (chapitre 3) et les hypothèses portant sur les rémunérations des fonctionnaires (chapitre 4). Ces hypothèses ont un effet sur l'évolution du système de retraite et déterminent en partie les évolutions des indicateurs de suivi et de pilotage. Cette partie détaille également l'ensemble des évolutions réglementaires survenues depuis le rapport de l'an dernier, notamment celles qui résultent de la réforme promulguée le 14 avril 2023 (chapitre 5).

La **deuxième partie** (les résultats relatifs à l'évolution du système de retraite au regard de l'objectif de pérennité financière) décrit les évolutions du système de retraite au regard des objectifs de pérennité financière, à l'aune des indicateurs de suivi et de pilotage identifiés comme tels par le Conseil d'orientation des retraites. Les dépenses du système de retraite, qui mesurent la part de la richesse nationale consacrée aux retraites, sont d'abord présentées, en incluant les effets de la réforme de 2023 (chapitre 1). Le chapitre 2 décrit les évolutions des ressources du système de retraite, et le chapitre 3 analyse le solde, cette année uniquement selon la convention Équilibre Permanent des Régimes équilibrés (convention EPR) qui équilibre les régimes de la fonction publique de l'État et certains régimes spéciaux année après année[10]. Les écarts entre les projections de juin 2023 et celles de 2022, incluant les effets des hypothèses économiques d'une part et de la réforme d'autre part, sont présentés dans le chapitre 4. Le chapitre 5 revient sur la sensibilité des résultats aux hypothèses retenues, notamment celle concernant la rémunération des fonctionnaires, tandis que le chapitre 6 examine les leviers de pilotage du système de retraite pour atteindre l'équilibre structurel.

[10] La convention EEC (Effort de l'État Constant) où la part de la contribution de l'État à ces régimes dans le PIB est constante en projection, est présentée en annexe 3.

La **troisième partie** (le niveau de vie des retraités) analyse l'évolution des taux de remplacement à la liquidation au fil des générations (chapitre 1), puis différents indicateurs relatifs au niveau de vie des retraités, notamment en comparaison avec les actifs et sur le cycle de vie (chapitre 2).

La **quatrième partie** (les résultats relatifs à l'évolution du système de retraite au regard de l'objectif d'équité entre les assurés) rend compte de l'évolution des indicateurs d'équité. Les premiers renvoient à l'objectif d'équité entre les générations en matière d'effort contributif et de bénéfice de la retraite (chapitre 1). Le chapitre 2 éclaire la situation des retraités aux revenus les plus modestes, complété par le chapitre 3 qui rend compte de l'évolution des indicateurs relatifs à la solidarité vis-à-vis des assurés percevant de faibles pensions. L'objectif d'équité entre femmes et hommes est l'objet du chapitre 4. Enfin, le chapitre 5 apporte un éclairage sur les effets redistributifs de la réforme selon le genre, le quartile de salaire, la situation sur le marché du travail avant la retraite et la génération.

La **cinquième partie** (les âges et les conditions de départ) est consacrée aux caractéristiques des individus lors de leur passage à la retraite en termes d'emploi, d'activité, de niveau de vie (chapitre 1), mais également d'âges de départ à la retraite (chapitre 2).

Partie 1. Les hypothèses de projection

Cette première partie présente les hypothèses démographiques, économiques et réglementaires dans lesquelles s'inscrit cet exercice de projection du COR. Elle précise notamment les hypothèses spécifiques retenues pour la masse salariale publique, qui sont déterminantes dans le calcul du solde élargi du système de retraite.

En préambule, il convient d'insister sur les aléas qui entourent les hypothèses économiques de court terme en raison des nombreuses incertitudes, notamment sur le contexte international.

Ce rapport intègre les éléments connus à sa date d'élaboration, c'est-à-dire les prévisions économiques élaborées par le Gouvernement dans le cadre du Programme de Stabilité 2023-2027 et les comptes définitifs de 2020, semi-définitif 2021 et provisoire 2022 publiés par l'Insee (Comptes de la Nation en 2022).

À plus long terme, les incertitudes sur les perspectives économiques justifient d'envisager plusieurs scénarios. Le COR ne prétend pas présenter des prévisions économiques. Son ambition est de présenter des scénarios suffisamment contrastés et raisonnables pour balayer un large éventail des possibles et éclairer ainsi le débat sur les évolutions futures du système de retraite français. Le choix des divers scénarios présentés dans ce rapport est le fruit d'une discussion et d'un consensus entre les membres du COR. Aucun des scénarios n'est privilégié par le COR.

Chapitre 1. Le contexte démographique

L'évolution du système de retraite dépend de ses propres règles mais aussi du contexte démographique et économique. L'évolution de la population détermine le nombre de personnes en âge de travailler et celui des personnes en âge d'être retraitées. Les comportements d'activité et le chômage déterminent le nombre de cotisants du système et la productivité du travail détermine le niveau des salaires et, partant, les masses de cotisation.

L'objet de ce chapitre est donc de présenter l'évolution passée du contexte démographique et économique et de décrire les hypothèses retenues pour les évolutions futures.

1. Une hypothèse centrale de projection de l'indicateur conjoncturel de fécondité au niveau observé en 2022

Pour réaliser les projections financières du système de retraite, le COR s'appuie sur les projections démographiques de l'Insee dont le dernier exercice a été publié en novembre 2021. Les membres du COR n'ont ni les compétences nécessaires, ni la légitimité pour élaborer des scénarios démographiques alternatifs à ceux de l'Insee qui servent de référence à tous les exercices de projection dans la sphère publique.

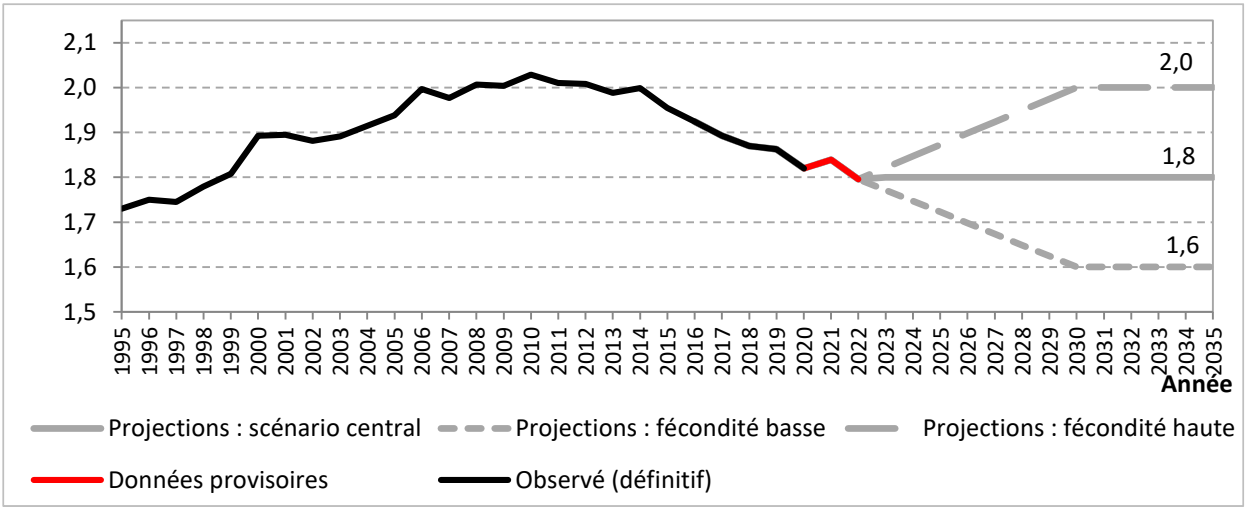
Le nombre de naissances dépend à la fois du nombre de femmes en âge de procréer et de leur fécondité. L'indicateur conjoncturel de fécondité (ICF) donne le nombre moyen d'enfants qu'aurait une femme tout au long de sa vie si les taux de fécondité observés à chaque âge, l'année considérée, demeuraient inchangés. Cet indicateur a crû presque continûment entre 1995 et 2010, entraînant une augmentation du nombre annuel de naissances, et ce malgré la diminution régulière, au cours de cette période, du nombre de femmes en âge de procréer. La population féminine de 20 à 40 ans, âges où les femmes sont les plus fécondes, a en effet globalement diminué depuis le milieu des années 1990 et marque un palier depuis 2016.

Après une période de stabilité, l'ICF a commencé à décroître à partir de 2014 : il est ainsi passé de 2,0 en 2014 à 1,8 en 2022, soit son niveau à la fin des années 1990. Pour le scénario central des projections démographiques de l'Insee 2021-2070, une cible d'indice conjoncturel de fécondité à 1,8 a été retenue, soit le niveau actuellement observé. L'hypothèse basse d'ICF est à 1,6 et l'hypothèse haute à 2,0, légèrement en deçà du seuil de renouvellement des générations. Les cibles des hypothèses alternatives sont atteintes en 2030.

L'âge moyen à la maternité était de 31 ans en 2022[11]. Les projections démographiques reposent sur l'hypothèse d'un âge moyen à la maternité qui continuerait d'augmenter jusqu'à 33 ans avant de se stabiliser en 2052.

[11] Données provisoires, bilan démographique 2022 de l'Insee.

Figure 1.1 - Indice conjoncturel de fécondité observé puis projeté



Note : l'indicateur conjoncturel de fécondité (ICF) est la somme des taux de fécondité par âge observés une année donnée, c'est-à-dire du nombre d'enfants nés vivants des femmes de cet âge au cours de l'année, rapporté à la population moyenne de l'année des femmes de même âge. Les hypothèses en projection sont constantes à partir de 2030 jusqu'en 2070.
Champ : France hors Mayotte jusqu'en 2013, y compris Mayotte à partir de 2014.
Source : Insee, bilan démographique 2022 et projections de population 2021-2070.

2. Une projection centrale du solde migratoire sur la base du solde observé au cours des 25 dernières années

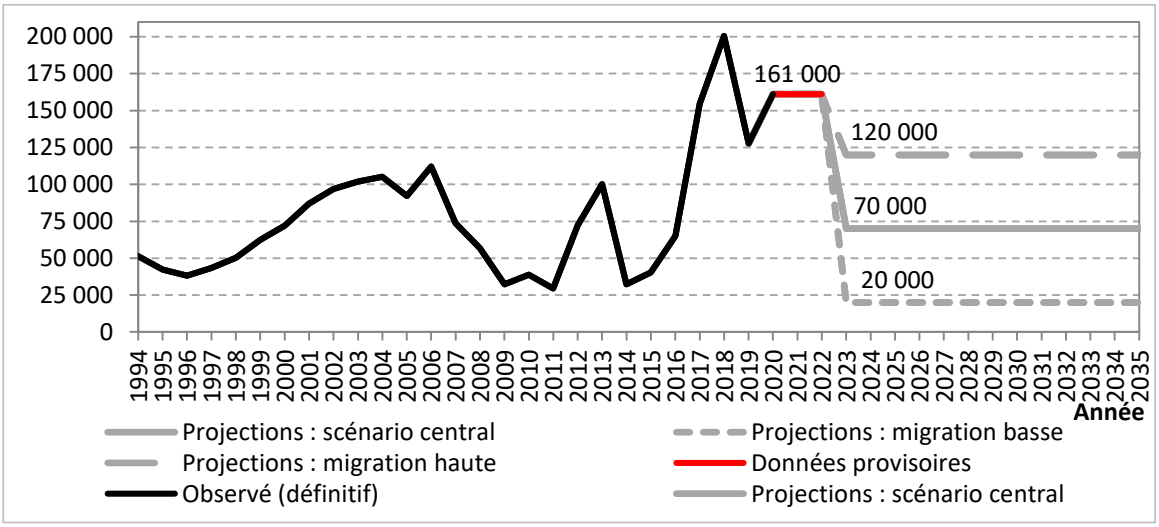
Le solde migratoire est la différence entre le nombre de personnes qui sont entrées sur le territoire et le nombre de personnes qui en sont sorties au cours d'une année. Il est estimé indirectement, par l'Insee, par différence entre l'évolution de la population mesurée à deux recensements successifs et le solde naturel[12] déduit de l'état civil. Le solde migratoire observé au cours des 25 dernières années (+ 76 000 personnes par an) se caractérise par des évolutions particulièrement volatiles et heurtées. Plus encore que pour les autres composantes, une forte incertitude entoure son évolution qui peut refléter des fluctuations des entrées et des sorties, mais également l'aléa de sondage concernant le recensement.

L'Insee retient la moyenne des années 2017 à 2019 (+ 161 000 entrées nettes), comme observation provisoire pour les années 2020 à 2022. En 2020 toutefois, les entrées comme les sorties du territoire national ont été nettement freinées, voire quasi impossibles à certaines périodes du fait de la crise sanitaire. Cette estimation ne tient non plus pas compte des évolutions récentes de la situation internationale et notamment du conflit en Ukraine.

Pour les projections, l'hypothèse centrale pour le solde migratoire dans les projections démographiques de l'Insee est de + 70 000, avec une variante basse à + 20 000 et une variante haute à + 120 000.

[12] Le solde naturel est la différence entre le nombre de naissances et le nombre de décès enregistrés au cours d'une période.

Figure 1.2 - Solde migratoire observé puis projeté



Note : les hypothèses de solde migratoire en projection sont constantes à partir de 2023 jusqu'en 2070.
Champ : France hors Mayotte jusqu'en 2013, y compris Mayotte à partir de 2014.
Source : Insee, bilan démographique 2022 et projections de population 2021–2070.

3. Une hausse de l'espérance de vie à 65 ans en projection

L'espérance de vie[13] à 65 ans progresse en France depuis 1945. Entre 1950 et 2022, elle a augmenté de 8,5 ans pour les femmes et de 7 ans pour les hommes. Si l'on se réfère à la période récente, après avoir baissé en 2015 en raison de conditions épidémiologiques et météorologiques peu favorables, l'espérance de vie à 65 ans a progressé de nouveau entre 2015 et 2019, mais de façon ralentie par rapport aux précédentes décennies. Avant 2014, l'espérance de vie à 60 ans progressait de 1,5 an à 2 ans par décennie ; entre 2014 et 2019, le rythme des gains d'espérance de vie à 65 ans est significativement plus lent : 0,1 année en cinq ans pour les femmes et 0,3 année en cinq ans pour les hommes (soit, en prolongeant cette tendance, seulement 0,2 an par décennie chez les femmes et 0,6 an par décennie chez les hommes). En 2022, l'espérance de vie à 65 ans est de 23,1 ans pour les femmes et de 19,2 ans pour les hommes. Elle demeure inférieure de 0,3 an à son niveau de 2019 pour les femmes et de 0,4 an pour les hommes du fait de son fort recul en 2020. Il est encore trop tôt pour savoir si, au-delà de l'effet conjoncturel et des canicules, la tendance de fond est également affectée par un ralentissement des progrès de l'espérance de vie tenant à d'autres causes[14].

[13] *cf.* encadré.
[14] Pison G., « France 2022 : l'écart entre les naissances et les décès se réduit », Population et société 2023/3 (n°609), Ined éditions.

Encadré : L'espérance de vie[i]

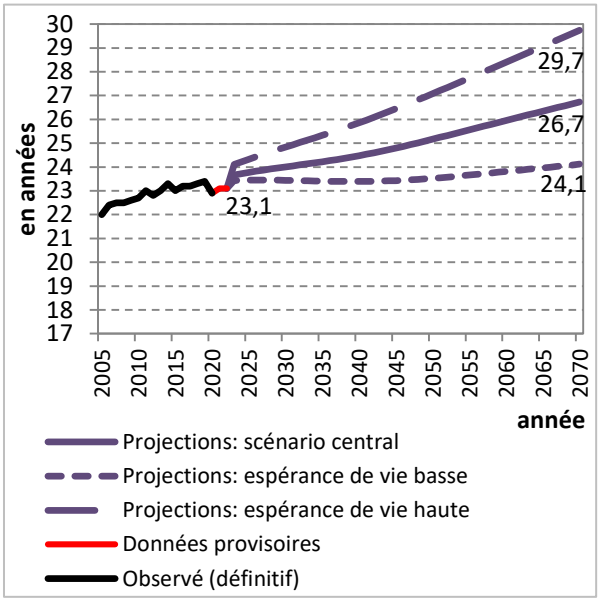
L'espérance de vie est un calcul statistique dont la définition est partagée par tous les organismes nationaux et internationaux, à commencer par l'ONU. L'espérance de vie à la naissance est « la durée de vie moyenne d'une génération fictive qui connaîtrait tout au long de son existence les conditions de mortalité par âge de l'année considérée. C'est un indicateur synthétique des taux de mortalité par âge de l'année considérée ». Cet indicateur peut aussi être décliné à différents âges, pour suivre par exemple l'espérance de vie des femmes et des hommes à 60 ans ou 65 ans, c'est-à-dire la durée de vie restante « dans les conditions de mortalité de l'année » des personnes survivantes à ces âges. Ces durées de vie restantes à chaque âge sont utiles notamment pour savoir à quels âges se concentrent les gains (ou pertes) d'espérance de vie, ou suivre l'évolution d'indicateurs centrés sur la durée de vie des personnes au-delà d'un certain âge, notamment pour les questions sur les retraites.

[i] Robert-Bobée I., « L'espérance de vie, un calcul certes fictif mais très utile », Le blog de l'Insee, Insee, janvier 2022.

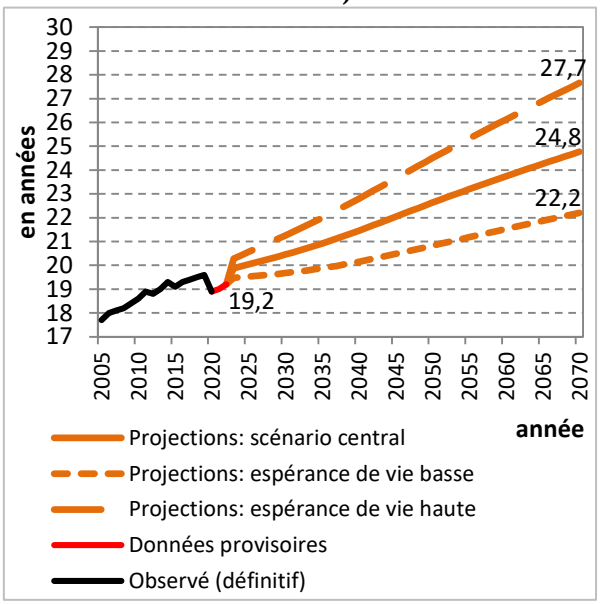
D'après le scénario central des projections démographiques 2021-2070, l'espérance de vie à 65 ans atteindrait 26,7 ans pour les femmes et 24,8 ans pour les hommes à l'horizon 2070.

Figure 1.3 - Espérance de vie instantanée à 65 ans observée puis projetée

Figure 1.3a – Femmes (à 65 ans)



Erreur ! Source du renvoi introuvable.**b – Hommes (à 65 ans)**



Lecture : en 2070, l'espérance de vie instantanée à 65 ans atteindrait 26,7 ans pour les femmes dans le scénario central (respectivement 24,1 ans dans le scénario bas d'espérance de vie et 29,7 ans dans le scénario haut d'espérance de vie) et 24,8 ans pour les hommes (respectivement 22,2 dans le scénario bas d'espérance de vie et 27,7 ans dans le scénario haut d'espérance de vie).
Champ : France hors Mayotte jusqu'en 2013, y compris Mayotte à partir de 2014.
Sources : Insee, bilan démographique 2022 et projections de population 2021-2070.

Sur la période récente, les évolutions de la mortalité nous situent plutôt sur la trajectoire basse d'évolution de la longévité mais les années récentes ont été marqués par des événements exceptionnels (covid en 2020 et 2021, double épisode de grippe et canicule en 2022) [15]. L'Insee considère donc qu'il est trop tôt pour décider d'une éventuelle modification du scénario central.

Figure 1.4 - Espérance de vie instantanée à 65 ans observée puis projetée sur la période 2018-2028

Figure 1.4a – Femmes (à 65 ans)

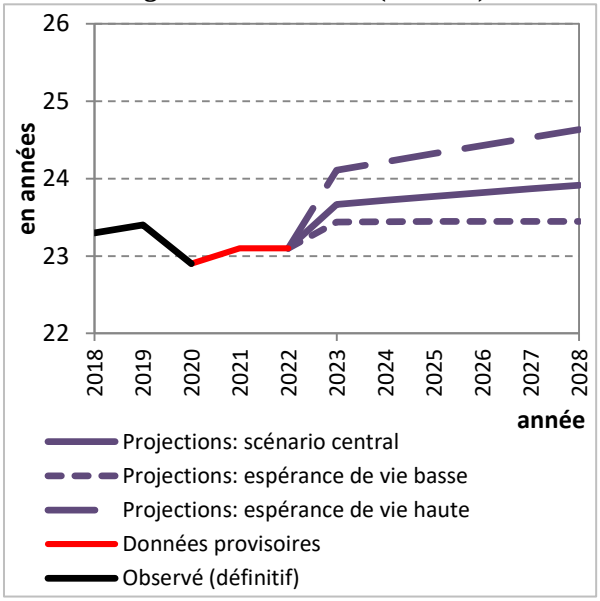
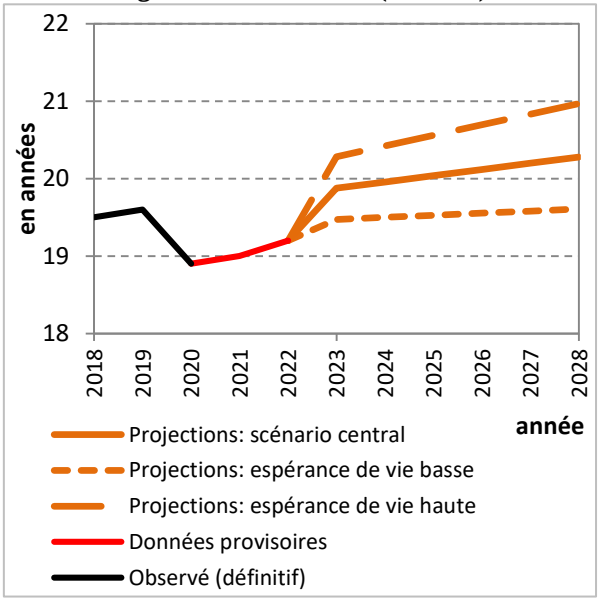


Figure 1.4b – Hommes (à 65 ans)



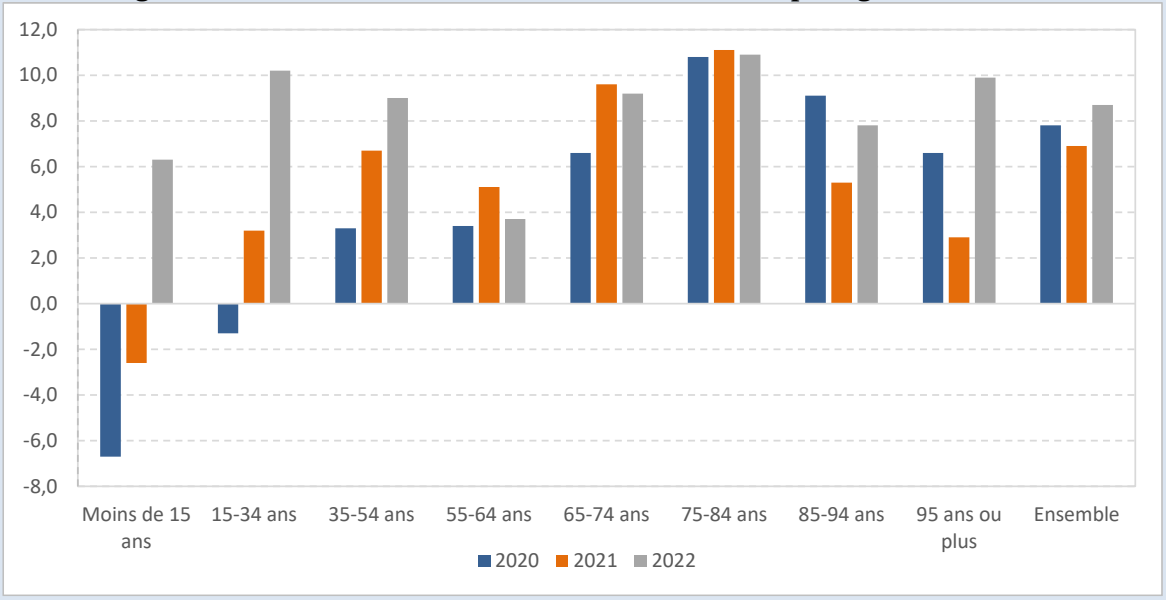
Champ : France hors Mayotte jusqu'en 2013, y compris Mayotte à partir de 2014.
Sources : Insee, bilan démographique 2022 et projections de population 2021-2070.

[15] *Cf.* « 53 800 décès de plus qu'attendus en 2022 : une surmortalité plus élevée qu'en 2020 et 2021 », Insee première n°1951, Insee, juin 2023.

Encadré : Une surmortalité observée au cours des 3 dernières années en France

La surmortalité, soit l'excédent de décès observés par rapport à ceux attendus, a été un peu plus forte en 2022 (8,7 %) qu'en 2021 (6,9 %) et 2020 (7,8 %). Ce sont les décès dus à d'autres causes que la Covid qui ont augmenté en 2022 (grippe saisonnière, canicule, effets indirects de la Covid). En 2022, les décès observés sont supérieurs aux décès attendus pour toutes les classes d'âge, avec une surmortalité qui varie de +4 % pour les 55-64 ans à +11 % pour les 75-84 ans. Par rapport à 2021, elle a augmenté avant 55 ans et après 85 ans.

Figure 1.A - Écart entre les décès observés et attendus par âge de 2020 à 2022



Note : données provisoires.
Lecture : en 2022, les décès observés des 75-84 ans dépassent de 10,9 % les décès attendus, en prenant en compte l'augmentation et le vieillissement de la population, ainsi que la baisse des quotients de mortalité au rythme de la période 2010-2019.
Champ : France. Source : Insee, statistiques de l'état civil (extraction au 7 avril 2023) et estimations de population.

4. Les années de vie gagnées sont des années de vie en bonne santé

L'espérance de vie augmente aux âges élevés mais ces « années gagnées » sont-elles des années en « bonne santé » pour les femmes, comme pour les hommes ? Parmi les nombreux indicateurs correspondant à différentes notions de vie « en bonne santé » ou « sans incapacité », le COR choisit de s'appuyer sur une mesure des limitations d'activité à travers l'indicateur GALI (*General activity limitation indicator*). L'espérance de vie à 65 ans, différenciée entre hommes et femmes, est décomposée entre le nombre d'années de vie espérées sans limitations d'activité d'une part et le nombre d'années de vie au cours desquelles les personnes subiraient des limitations d'activité modérées ou sévères[16].

[16] Correspondant respectivement aux réponses « *oui, fortement limité* » et « *oui, mais pas fortement limité* » à la question : « *Êtes-vous limité(e), depuis au moins 6 mois, à cause d'un problème de santé, dans les activités que les gens font habituellement ?* ».

Même si les évolutions année après année de l'indicateur sont « bruitées », non seulement les années de vie gagnées après 65 ans semblent être des années de vie sans limitations d'activité mais la période avec limitations d'activité se réduit sur les treize dernières années. L'espérance de vie sans limitations d'activités sévères ou modérées est orientée à la hausse pour les femmes et pour les hommes (+2,6 ans pour les femmes et les hommes de 2008 à 2021). Ces évolutions traduisent un recul de l'âge d'entrée en incapacité pour les personnes ayant atteint l'âge de 65 ans. Entre 2008 et 2021, l'espérance de vie sans incapacité à 65 ans a crû plus vite que l'espérance de vie. Cette tendance de long terme s'est trouvée renforcée ces deux dernières années, notamment en raison du recul historique de l'espérance de vie à 65 ans en 2020, du fait de l'augmentation du nombre de décès en lien avec l'épidémie de Covid-19. L'espérance de vie à la naissance en 2021 est en hausse par rapport à 2020 mais reste toujours inférieure au niveau atteint en 2019[17].

Figure 1.5 - Durée de vie après 65 ans avec ou sans limitations d'activité, en années

Figure 1.5a - Sans limitation d'activité

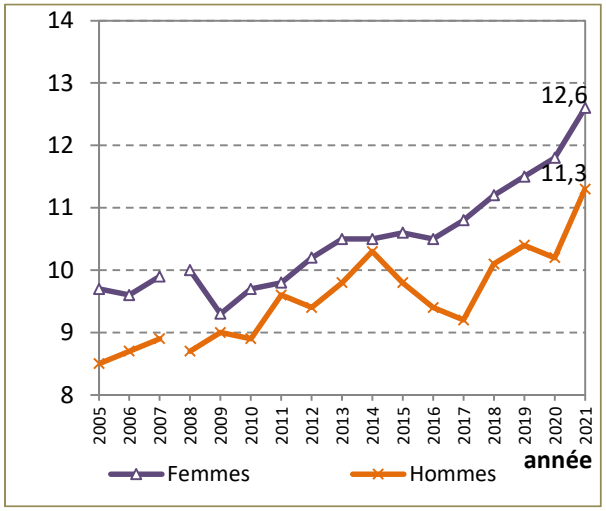
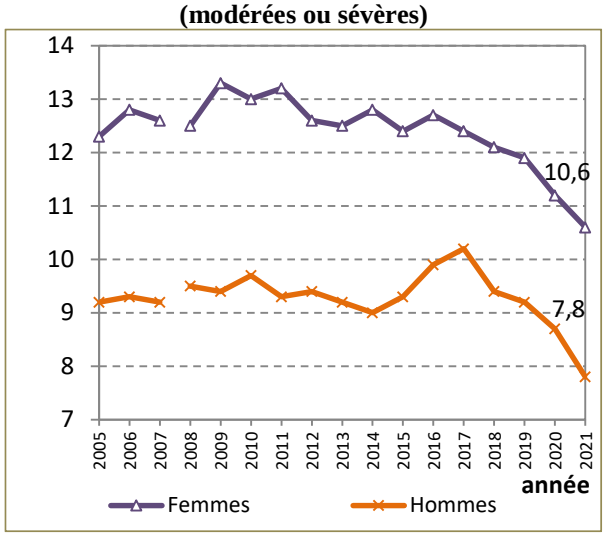


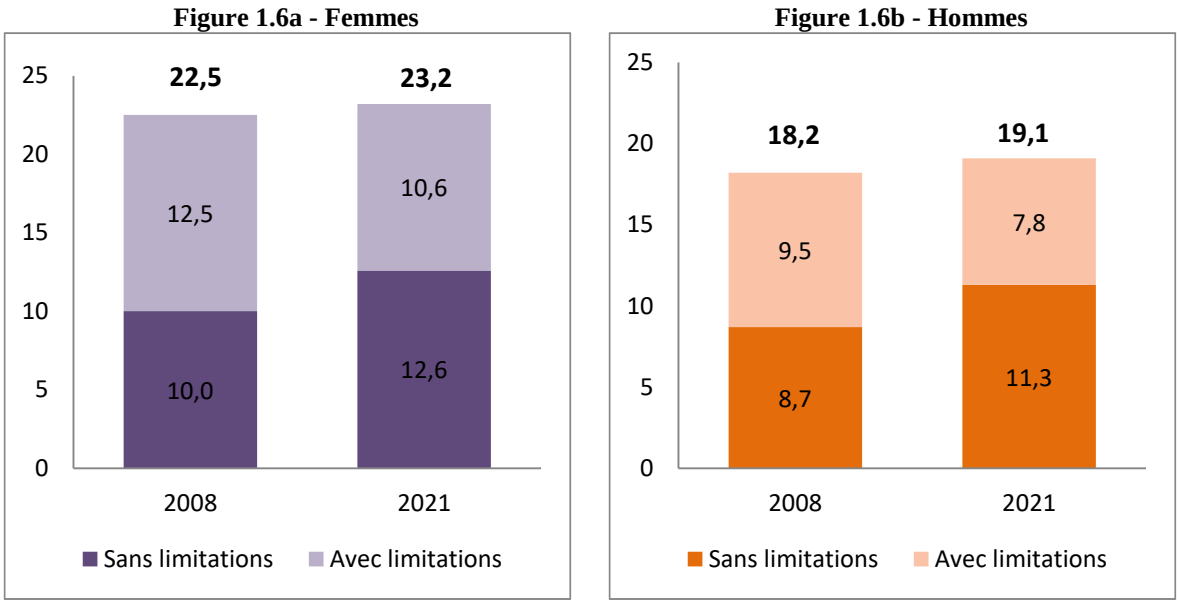
Figure 1.5b - Avec limitations d'activité (modérées ou sévères)



Lecture : en 2021, l'espérance de vie sans incapacité à 65 ans est de 11,3 ans pour les hommes et de 12,6 ans pour les femmes.
Champ : France Entière.
Note : la formulation de la question permettant d'identifier les incapacités dans l'enquête Statistiques sur les ressources et les conditions de vie (SRCV) a été modifiée entre 2007 et 2008, aussi les valeurs des indicateurs d'espérance de vie sans incapacité avant et après 2008 ne sont pas totalement comparables.
Les estimations d'espérance de vie sans incapacité pour 2020 ont été révisées en 2023 en raison d'une sous-estimation des prévalences d'incapacité à la plupart des années. Elles sont en conséquence plus basses que celles présentes dans le précédent rapport.
Sources : Insee, Statistiques d'état civil et données issues de l'enquête SRCV, calculs Drees à partir de 2016.

[17] *Cf.* « L'espérance de vie sans incapacité à 65 ans est de 12,6 ans pour les femmes et 11,3 ans pour les hommes, en 2021 », *Études et Résultats n° 1258, Drees, février 2023.*

Figure 1.6 - Décomposition de l'espérance de vie après 65 ans avec et sans limitations d'activité, par genre (en années)



Note, champ et source : voir ci-dessus.

5. Un rapport démographique des personnes d'âge actif sur celles plus âgées en baisse

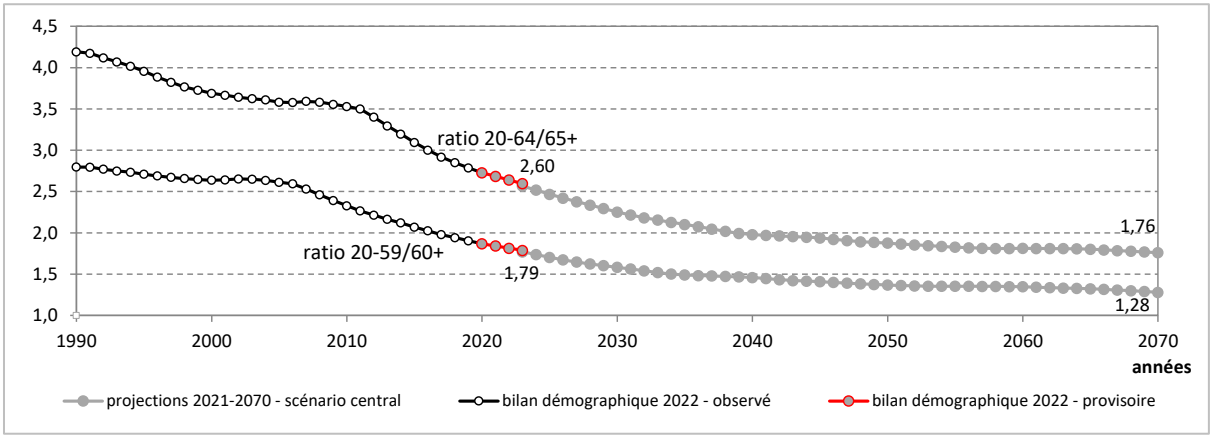
Les évolutions de la fécondité, du solde migratoire et de l'espérance de vie déterminent celles du rapport démographique des personnes d'âge actif sur celles plus âgées (des 20-59 ans sur les 60 ans et plus, ou des 20-64 ans sur les 65 ans et plus), dont dépendent en partie les évolutions du rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités[18].

La baisse du rapport démographique des 20-59 ans sur les 60 ans et plus s'est accélérée à partir de 2006 – année où l'on compte 2,6 personnes de 20 à 59 ans par personne de 60 ans et plus (1,79 en 2023 selon les données provisoires) – et le phénomène se poursuivrait jusque vers le début des années 2030 en raison de l'arrivée à l'âge de 60 ans des générations du *baby-boom*. Au-delà, le rapport démographique continuerait à baisser mais à un rythme moindre, puis aurait tendance à se stabiliser en fin de période de projection ; en 2070, il y aurait environ 1,3 de 20-59 ans par personne de 60 ans et plus.

Le rapport démographique des 20-64 ans sur les 65 ans et plus suivrait la même évolution, avec un décalage de 5 ans (baisse accélérée à partir de 2011 jusque vers le milieu des années 2030) et un niveau plus élevé (il passerait d'environ 3,5 en 2011 et 2,6 en 2023 à 1,76 en 2070).

[18] Ce rapport diffère du rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités (voir la figure 2.4) dans la mesure où les cotisants ne correspondent pas exactement aux effectifs âgés de 20 à 59 ans (ou 20 à 64 ans) et les retraités à ceux âgés de plus de 60 ans (ou de plus de 65 ans, respectivement).

Figure 1.7 - Rapports démographiques des populations de 20-59 ans (20-64 ans) rapportés aux 60 ans et plus (respectivement 65 ans et plus), observés puis projetés



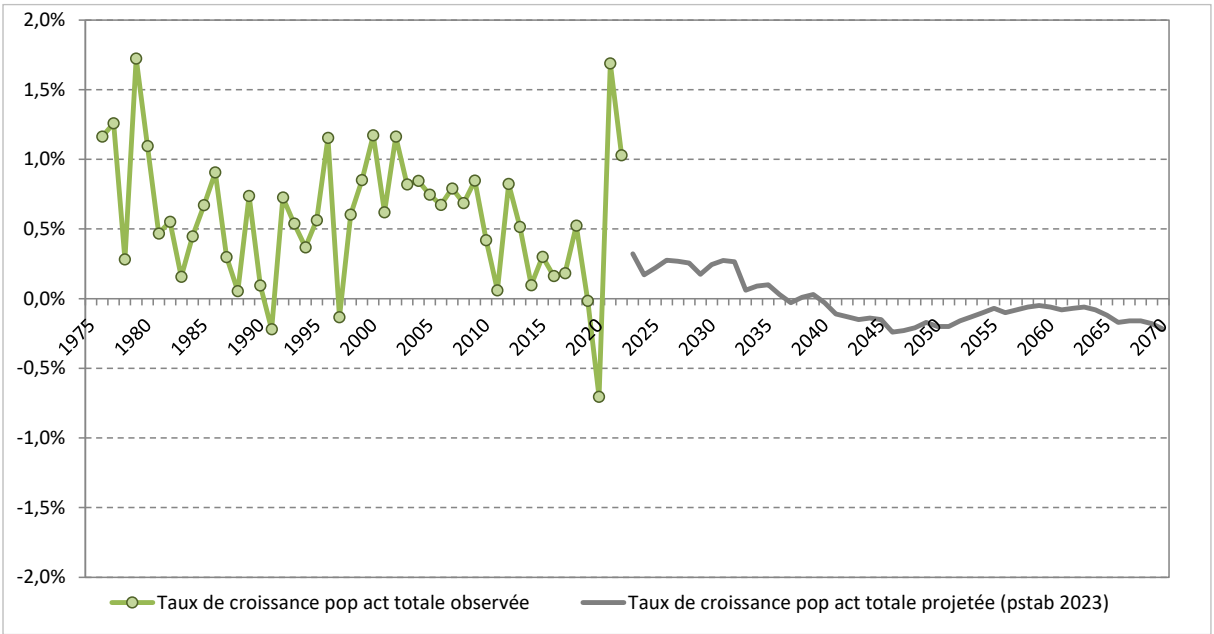
Champ : France hors Mayotte jusqu'en 2013, France entière à partir de 2014.
Source : Insee, estimations de population (provisoires pour 2021-2023) et projections de population 2021-2070.

Chapitre 2. Les hypothèses de population active

Au-delà du rapport démographique entre les personnes en âge de travailler et celles en âge d'être à la retraite, il est nécessaire, pour déterminer les nombres de cotisants et de retraités qui influent directement sur la situation financière du système de retraite, de faire des hypothèses sur les évolutions potentielles des comportements d'activité, notamment des femmes et des seniors, et sur le taux de chômage.

La population active recouvre l'ensemble des personnes de 15 ans ou plus susceptibles de contribuer à la production nationale, c'est-à-dire qui sont soit en emploi, soit au chômage. En moyenne en 2022, la France compte 30,6 millions d'actifs, dont 28,3 millions occupent un emploi et 2,2 millions sont au chômage. Depuis 1975, le nombre d'actifs a augmenté quasi continûment, à l'exception de l'année 2020 marquée par la crise sanitaire et économique. Le rythme de progression a néanmoins considérablement ralenti avec l'arrivée à l'âge de la retraite des premières générations du *baby-boom* à compter de 2006. Le taux de croissance annuel de la population s'élevait en moyenne à +0,7 % entre 1976 et 2005, contre +0,4 % sur la période 2006-2019.

Figure 1.8 - Taux de croissance de la population active observée et projetée

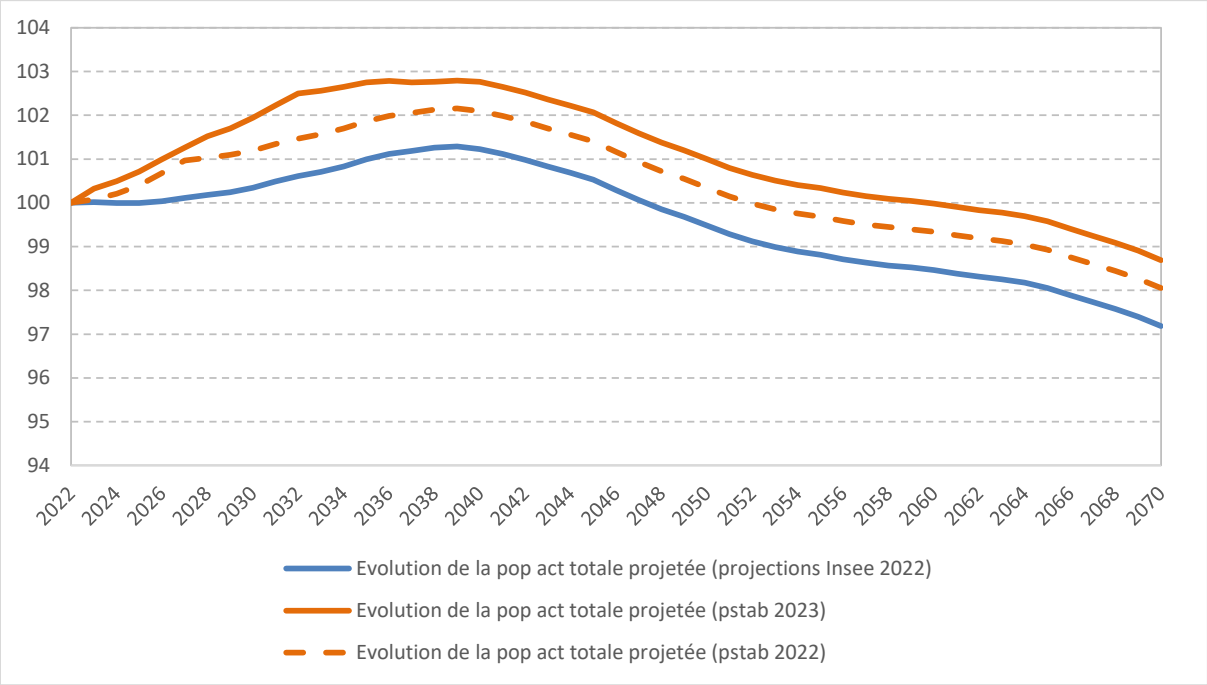


Champ : France hors Mayotte, personnes de 15 ans ou plus, vivant en logement ordinaire
Source : Insee, enquête Emploi 2022, séries longues sur le marché du travail, projections de population active 2021-2070.

Les dernières projections de population active de l'Insee datent de 2022[19] et reposent sur le scénario central des projections démographiques actualisées. En 2022, les trajectoires de population active de l'Insee avaient été modifiées par la direction générale du Trésor dans les scénarios macroéconomiques transmis au COR afin d'intégrer l'impact des réformes envisagées, notamment la réforme des retraites et celle de l'assurance chômage sans que la nature précise de la réforme des retraites prises en compte n'ait été précisée et sans qu'il ne soit possible toutefois de distinguer les effets par mesure.

Dans le présent exercice, la population active sur la période 2022-2027 par rapport à l'année dernière a été révisé légèrement à la hausse par la direction générale du Trésor. En effet, l'intégration de nouvelles données sur l'année 2022 et au premier trimestre 2023 ont conduit la direction générale du Trésor à réviser à la baisse le niveau de population active sur l'année 2022 et en conséquence à la hausse l'évolution de population active entre l'année 2022 et l'année 2023. A ceci s'ajoutent les effets de la réforme des retraites sur la population active de 2028 à 2040 non pris en compte en 2022. Les effets de la réforme sur l'évolution de la population active sont supposés nuls au-delà de 2040, soit l'année de fin de montée en charge de la loi Touraine. Au-delà de 2040, la population active évolue donc selon les hypothèses initiales de l'Insee.

Figure 1.9 - Croissance cumulée de la population active sous-jacente selon les hypothèses macroéconomiques en 2022 et 2023



Sources : Insee Projections de population active 2021-2070, Programmes de stabilité 2022 et 2023, calculs SG-COR.

[19] Bechichi N., Fabre M. et Olivia T. (2022), « Projections de population active : le nombre d'actifs diminuerait à partir de 2040 », *Insee Références – Édition 2022 – Éclairages, juin.*

La mise à jour par l'Insee des projections de population active établie en 2022 intégrant les effets de la réforme des retraites devrait intervenir au cours de l'année 2023 et permettra de disposer des taux d'activité par âge quinquennal actualisés.

Chapitre 3. Le contexte économique

Disposer d'hypothèses démographiques (population par âge, population active, etc.) ne suffit pas pour apprécier l'évolution future du système de retraite. En effet, conformément à la législation actuelle, les retraites liquidées étant censées progresser pour l'essentiel comme les prix, le rythme d'évolution des salaires réels (salaire nominal - prix) est un élément déterminant de la situation future de notre système de retraite. Celle-ci est aussi influencée par l'évolution du chômage.

La projection débute à partir de la dernière année connue, ici 2022. Ensuite, elle est construite à partir des hypothèses retenues par le Gouvernement dans le Programme de Stabilité pour 2023 pour la période 2023-2027. À partir de 2032, les scénarios économiques sont bâtis à partir d'hypothèses fixées par le COR sur l'évolution de la productivité horaire du travail, c'est-à-dire la valeur ajoutée moyenne créée par une heure de travail. L'évolution de la productivité horaire du travail détermine l'évolution de la rémunération horaire du travail dès lors qu'il est fait l'hypothèse d'une stabilité du partage de la valeur ajoutée entre le capital et le travail.

Les résultats des projections sont déclinés selon quatre scénarios de gains de productivité horaire du travail de long terme (scénario 0,7 %, scénario 1,0 %, scénario 1,3 % et scénario 1,6 %). Les hypothèses de productivité du travail ont un impact sur la situation financière du système de retraite nettement plus marqué que l'hypothèse de taux de chômage[20].

Les membres du COR privilégiaient jusqu'à présent une hypothèse de chômage cible à 7% en 2032. Mais, dès lors que le gouvernement prévoit un taux de chômage à 5% en 2027 et que celui-ci est censé résulter de la mise en œuvre de mesures structurelles, les membres du COR ont convenu de retenir comme hypothèse centrale un taux de chômage stabilisé à 4,5 % à partir de 2032[21][22].

Dans le cadre de l'étude d'impact du projet de loi concernant la réforme des retraites, le gouvernement a retenu le scénario couplant une cible de taux de chômage à 4,5 % avec une évolution de la productivité horaire du travail à 1% sur le long terme.

Entre 2028 et 2032, la transition est progressive et les effets de cycle économique (fermeture de l'écart de production) sont intégrés dans la projection.

[20] Voir les documents n° 9 et n° 10 de la séance du COR du 27 janvier 2016.
[21] Voir sur le site du COR la séance d'avril 2023.
[22] Le rapport 2022 était construit sur la base d'une hypothèse de chômage de 7% en 2032, la forte remontée projetée du chômage, 2 points sur cinq ans entre 2027 et 2032, était à l'origine d'un artefact puisque la croissance était, sans raison particulière, fortement déprimée sur cette période.

Tableau 1.1 - Hypothèses de long terme dans les scénarios et variantes du COR

Taux de chômage	Croissance annuelle de la productivité du travail (valeurs de long terme atteintes à partir de 2032)			
	0,7 %	1,0 %	1,3 %	1,6 %
4,5 %	Scénario 0,7%	Scénario 1,0%	Scénario 1,3%	Scénario 1,6%
7 %		Variante [7% - 1,0%]		
10 %		Variante [10% - 1,0%]		

Source : hypothèses COR 2023.

Pour apprécier la sensibilité des résultats des projections à l'hypothèse de chômage, deux variantes sont également étudiées : l'hypothèse de 7 % de taux de chômage à terme, retenue par le Conseil dans son précédent rapport, et l'hypothèse conventionnelle d'un taux de chômage durablement élevé, de 10 % jusqu'en 2070. Ces variantes sont couplées au scénario 1,0 %.

1. Les hypothèses de court terme (2023-2027)

Les précédentes projections du COR reposaient sur les hypothèses de court-moyen terme du Programme de stabilité 2022. Celles du présent rapport reposent sur la trajectoire du Programme de stabilité 2023 marqué par les conséquences des tensions inflationnistes pesant sur l'économie. Une réforme des retraites était déjà intégrée dans les prévisions économiques de 2022[23]. Les prévisions 2023 intègrent la réforme des retraites adoptée en début d'année. Ni en 2022, ni en 2023, le COR n'a disposé, sauf indication ponctuelles[24], de données lui permettant de reconstituer une trajectoire macroéconomique hors réforme des retraites.

Par rapport aux prévisions du précédent exercice, sur la période 2023-2024, la prévision de croissance effective a été revue à la baisse (−0,4 pt en 2023, inchangée en 2024), intégrant les nouvelles informations conjoncturelles à cette date, notamment les conséquences de la guerre en Ukraine. Sur la période 2025-2027, la prévision de croissance n'a pas été révisée. Sur ces trois années, la croissance de l'activité resterait nettement supérieure à la croissance potentielle. La fermeture de l'écart de production (output gap) est toujours prévue en 2027. Les prévisions de croissance potentielle sur la période n'ont pas été révisées par rapport au dernier rapport. Notamment, la croissance potentielle serait toujours de +1,3 % en 2021, avant de retrouver le rythme tendanciel prévu dans la LPFP 2018-2022 (+1,35 %) à partir de 2022. En revanche, l'estimation du niveau du PIB potentiel 2019 a été abaissée de -0,2 point, avec un impact sur l'ensemble de la chronique de PIB potentiel. En définitive, en 2027, fin de la période de programmation de court-terme, les niveaux de PIB potentiel et effectif sont tous deux révisés à la baisse de -0,2 point.

[23] Alors même que les dépenses étaient projetées à législation constante sans réforme des retraites.
[24] Ainsi on peut lire dans la présentation du Programme de stabilité d'avril 2023 que la réforme des retraites se traduit par un surcroît de PIB de 0,7 % à l'horizon 2027.

Tableau 1.2 - Croissance du PIB en volume et écart de production à l'horizon 2027

	Taux, en %	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
INSEE, comptes nationaux Mai 2023	Croissance effective	6,4%	2,5%					
PSTAB 2023 Avril 2023	Croissance effective	6,8%	2,6%	1,0%	1,6%	1,7%	1,7%	1,8%
	Croissance potentielle	1,3%	1,35%	1,35%	1,35%	1,35%	1,35%	1,35%
	Écart de production (% PIB)	-2,4%	-1,1%	-1,5%	-1,3%	-0,9%	-0,5%	0,0%
PSTAB 2022 Juillet 2022	Croissance effective	6,8%	2,5%	1,4%	1,6%	1,7%	1,7%	1,8%
	Croissance potentielle	1,3%	1,35%	1,35%	1,35%	1,35%	1,35%	1,35%
	Écart de production (% PIB)	-2,6%	-1,4%	-1,4%	-1,2%	-0,8%	-0,4%	0,0%

Note : le PIB potentiel correspond au PIB qui résulte du seul jeu des facteurs d'offre : il dépend à la fois des quantités de facteurs de production (travail et capital) et des gains d'efficacité réalisés par les entreprises (progrès techniques et/ou organisationnels). L'écart de production (ou « output gap ») est la mesure de l'écart entre le PIB effectif et le PIB potentiel, il s'explique par l'utilisation partielle (en cas d'écart négatif) ou par une surutilisation (en cas d'écart positif) des facteurs de production disponibles.
Champ : France entière.
Sources : Insee, comptes nationaux 2022, Programmes de stabilité 2022 et 2023.

En 2027, le niveau du PIB en valeur serait quant à lui supérieur de +3,6 points à celui estimé lors du précédent exercice. Cet écart provient de la révision à la hausse du déflateur du PIB dans le Programme de stabilité 2023 par rapport à l'exercice précédent sur la période 2022-2025. Les principales révisions portent sur les années 2023 et 2024 pour lesquelles le déflateur du PIB a été révisé de respectivement 2,2 points et 1,0 point.

Tableau 1.3 - Croissance du PIB en valeur à l'horizon 2027

	Variation annuelle	2022	2023	2024	2025	2026	2027
PSTAB 2023 Avril 2023	PIB en valeur	5,7	6,5	4,3	3,6	3,3	3,4
	Déflateur du PIB	3,0	5,4	2,7	1,8	1,6	1,6
	Indice des prix à la consommation	5,2	4,9	2,6	2,0	1,75	1,75
PSTAB 2022 Juillet 2022	PIB en valeur	4,9	4,7	3,3	3,3	3,3	3,4
	Déflateur du PIB	2,3	3,2	1,7	1,6	1,6	1,6
	Indice des prix à la consommation	5,0	3,2	1,9	1,8	1,75	1,75

Source : Programmes de stabilité 2022 et 2023.

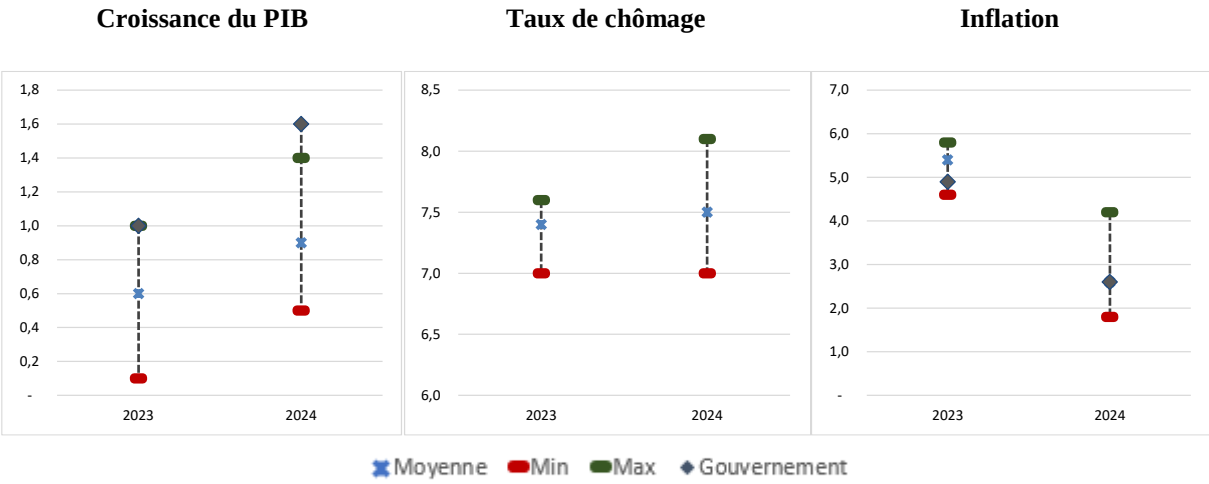
Les prévisions de croissance pour 2023 et 2024 du gouvernement sont supérieures à la moyenne des prévisions recensées par le Consensus Forecasts de mai 2023 à partir des données émanant de différentes institutions (organismes internationaux, banques, instituts de prévision). Pour l'année 2023, la prévision de croissance du PIB du gouvernement établie en avril est au niveau

de la prévision la plus haute du Consensus Forecasts de mai et la dépasse pour l'année 2024. Le Consensus Forecasts prévoit ainsi une croissance de +0,6 % pour 2023 (+1,0 % pour la prévision la plus haute et +0,1 % pour la plus basse) et +0,9 % pour 2024 (avec une fourchette allant de +0,5 % à +1,4 %) contre +1,6 % d'après le Programme de stabilité.

En ce qui concerne le taux de chômage au sens du Bureau International du Travail (BIT), il est revenu en 2022 à 7,3 % de la population active[25]. Au premier trimestre 2023, le taux de chômage s'établit 7,1 %, inférieur de 0,3 point à son niveau du premier trimestre 2022. Le Consensus Forecasts prévoit un taux de chômage de 7,4 % en 2023 et 7,5 % en 2024.

Enfin, les prévisions d'inflation servent à la revalorisation des pensions. Compte tenu de la hausse des matières premières, notamment énergétique, l'inflation atteindrait, en moyenne annuelle, +4,9 % en 2023 avant de revenir à +2,6 % en 2024 d'après le gouvernement. Pour 2023, la prévision d'inflation issue du Consensus Forecasts de mai 2023 est de 5,4 % (5,8 % pour la plus haute et 4,6 % pour la plus basse) et de 2,6 % pour 2024 (4,2 % pour la prévision la plus élevée et 1,8 % pour la plus basse).

Figure 1.10 - Prévisions pour 2023 et 2024 du Gouvernement, des organismes internationaux et des instituts de conjoncture



Source : Consensus forecasts mai 2023, Programme de stabilité 2023.

Dans son avis du 25 avril 2023, le Haut Conseil des Finances Publiques estimait que « *les prévisions de croissance du Gouvernement pour 2023 et 2024 du Programme de stabilité, inchangées par rapport à celles du projet de loi de programmation des finances publiques déposé en septembre 2022, ne sont pas hors d'atteinte, mais semblent optimistes. Même si l'inflation mesurée en glissement annuel devrait commencer à se replier dans le courant de l'année 2023, le reflux attendu par le Gouvernement paraît rapide, si bien que les prévisions d'inflation, révisées en hausse pour 2023 (à 4,9 %) mais en baisse pour 2024 (à 2,6 %), paraissent un peu sous-estimées. Ainsi qu'il l'avait indiqué dans son avis sur le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027, le Haut Conseil considère que la prévision de croissance effective (1,7 % en moyenne par an sur la période 2025-2027) est élevée. Elle repose notamment sur une hausse de la consommation des ménages nettement supérieure à celle enregistrée avant la crise sanitaire*

[25] Champ : France entière hors Mayotte, personnes vivant en logement ordinaire, actives.

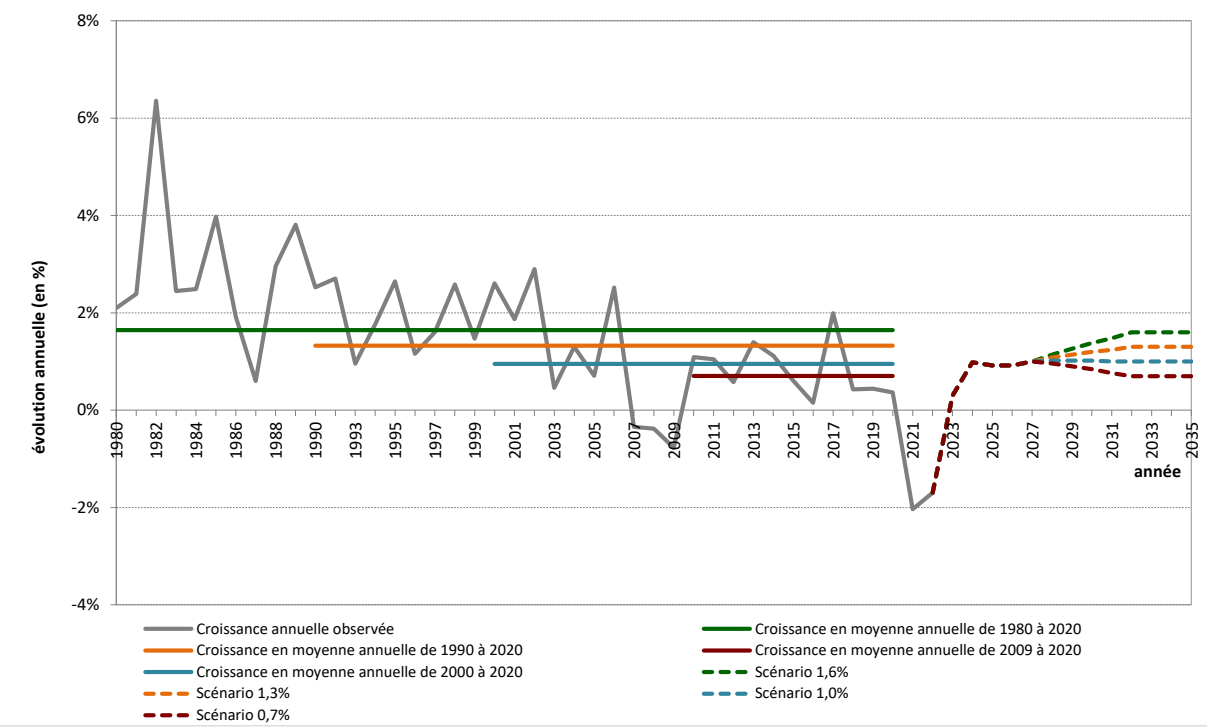
expliquée en partie par la baisse de leur taux d'épargne, possible mais non acquise. Ces prévisions de croissance et de consommation résultent d'hypothèses avantageuses de croissance potentielle (1,35 % par an de 2023 à 2027) et d'écart de production en 2022 (-1,1 point de PIB potentiel). Celles-ci supposent des gains de productivité sensiblement plus élevés que ce que laissent attendre les tendances récentes et une augmentation de l'emploi total, liée notamment aux réformes des retraites et de l'assurance-chômage, qui paraît surestimée.»[26].

2. Les hypothèses de long terme

2.1 Les hypothèses de productivité du travail

Suite au processus de réflexion et de discussion mené par le COR en 2021 autour des scénarios de croissance de long terme, les projections du système de retraite sont depuis l'exercice 2022 déclinées selon quatre scénarios de productivité : 0,7 %, 1,0 %, 1,3 % et 1,6%.

Figure 1.11 - Taux de croissance annuels de la productivité horaire du travail observés puis projetés



Note : la productivité horaire est égale au rapport entre la valeur ajoutée et le volume d'heures travaillées. À partir de 2032, la croissance de la productivité du travail est supposée constante jusqu'en 2070 dans tous les scénarios et variantes. Champ : France entière.
Sources : Insee, comptes nationaux 2022 ; scénarios DG Trésor pour les hypothèses COR 2023.

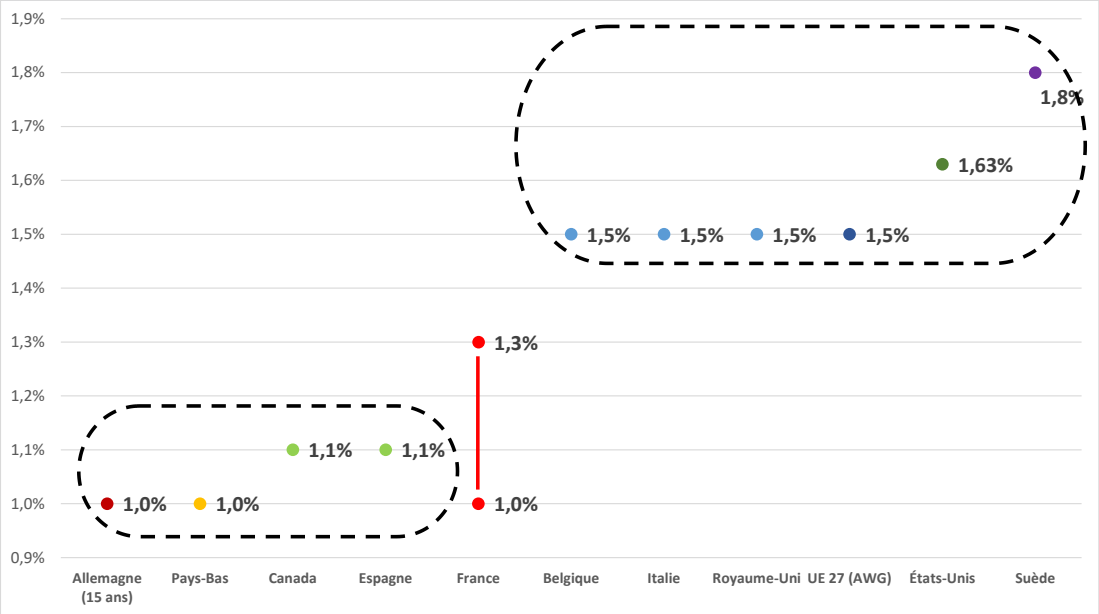
L'hypothèse la plus favorable correspond à la croissance de la productivité horaire sur longue période (1980-2020), la moins favorable correspond à la productivité horaire moyenne

[26] Avis n° HCFP-2023-6 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au Programme de stabilité pour les années 2023 à 2027, 25 avril 2023.

enregistrée au cours de la dernière décennie (2009-2020). Les hypothèses intermédiaires (1,0 % et 1,3 %) reflètent, quant à elle, la croissance de la productivité respectivement au cours des 20 et 30 dernières années en France jusqu'en 2020.

Les hypothèses centrales du COR se situent dans le spectre de celle retenues à l'étranger par les institutions qui sont chargées de projeter les évolutions du système de retraite (*cf.* encadré)

Cibles de productivité des exercices de projection dans les pays suivis par le COR



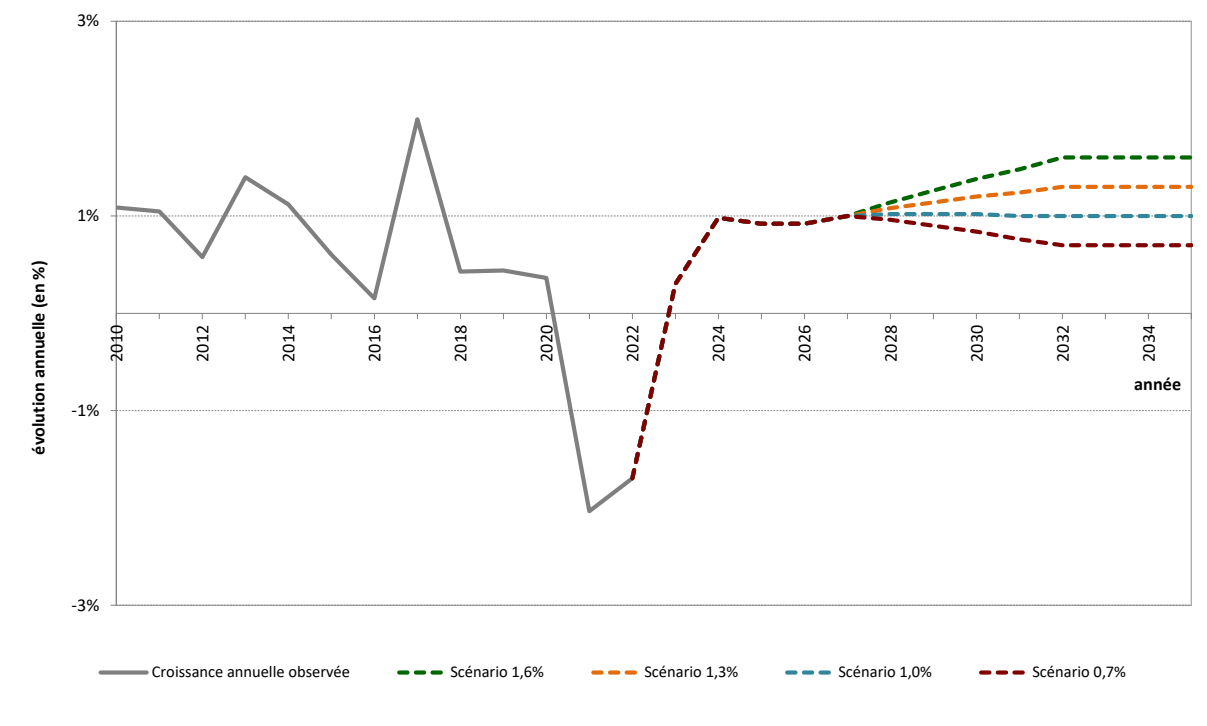
Note : les organismes considèrent le plus souvent que pour des projections à très long terme, il est légitime de se référer à des historiques de même profondeur. L'Allemagne se projette à 15 ans et retient logiquement une profondeur historique moindre.

Au cours des années 2021 et 2022, un net recul de la productivité horaire est observé en France. D'après les Comptes de la nation 2022, la productivité horaire a reculé de -2,0 % en 2021 et de -1,7 % en 2022. La hausse du nombre d'alternants, a priori moins productifs que le reste des personnes en emploi car étant plus jeunes, moins expérimentés et travaillant un volume d'heures plus faible du fait de leur temps de formation, est une des causes possibles de cette baisse récente de la productivité du travail[27]. En outre, plusieurs facteurs susceptibles de contribuer à cette baisse récente de la productivité sont avancés dans le débat économique comme la régularisation du travail dissimulé, une rétention de main-d'œuvre par les entreprises, notamment dans les secteurs où l'activité baisse du fait de difficultés d'approvisionnement et le nombre importants d'arrêts maladie qui perdure depuis la crise sanitaire[28]. Le caractère pérenne ou transitoire de l'impact de ces facteurs sur la productivité n'est pas établi. Pour autant,

[27] Dares focus n°5, « Quel impact de la hausse de l'alternance depuis 2019 sur la productivité moyenne du travail? », Dares, janvier 2023.
[28] « Les évolutions récentes de la productivité du travail dans les quatre principales économies de la zone euro: une décomposition par branche d'activité », Insee, Note de conjoncture, décembre 2022.

la prise en compte de ces niveaux de productivité pour les années 2021 et 2022 dans le calcul de la croissance annuelle moyenne conduit à un taux de +0,4 % par an sur la période 2010-2022. Dans les projections du programme de stabilité, la direction générale du Trésor prévoit que l'évolution de la productivité horaire du travail s'établira à 1 % en 2027.

Figure 1.12 - Taux de croissance annuels de la productivité horaire du travail observés puis projetés sur la période 2010-2035



Note : la productivité horaire est égale au rapport entre la valeur ajoutée et le volume d'heures travaillées. À partir de 2032, la croissance de la productivité du travail est supposée constante jusqu'en 2070 dans tous les scénarios et variantes. Champ : France entière.
Sources : Insee, comptes nationaux 2022 ; scénarios DG Trésor pour les hypothèses COR 2023.

La progression très récente de la productivité horaire est donc en-deçà de l'hypothèse d'évolution de la productivité à long terme la plus faible retenue par le Conseil d'orientation des retraites. Pour les prochains exercices de projection, notamment l'exercice complet prévu en 2024, le COR sera amené à questionner de nouveau ses cibles de long terme de productivité. Il devra ainsi s'interroger sur les conséquences qu'ils tirent des travaux de J. Pisani-Ferry et S. Mahfouz[29] sur de possibles effets négatifs des coûts de la transition écologique sur la croissance ou sur les perspectives ouvertes par le développement de l'intelligence artificielle qui génère de fortes inquiétudes sur l'évolution de l'emploi, inquiétudes qui sont le reflet négatif d'anticipations positives sur l'évolution de la productivité du travail.

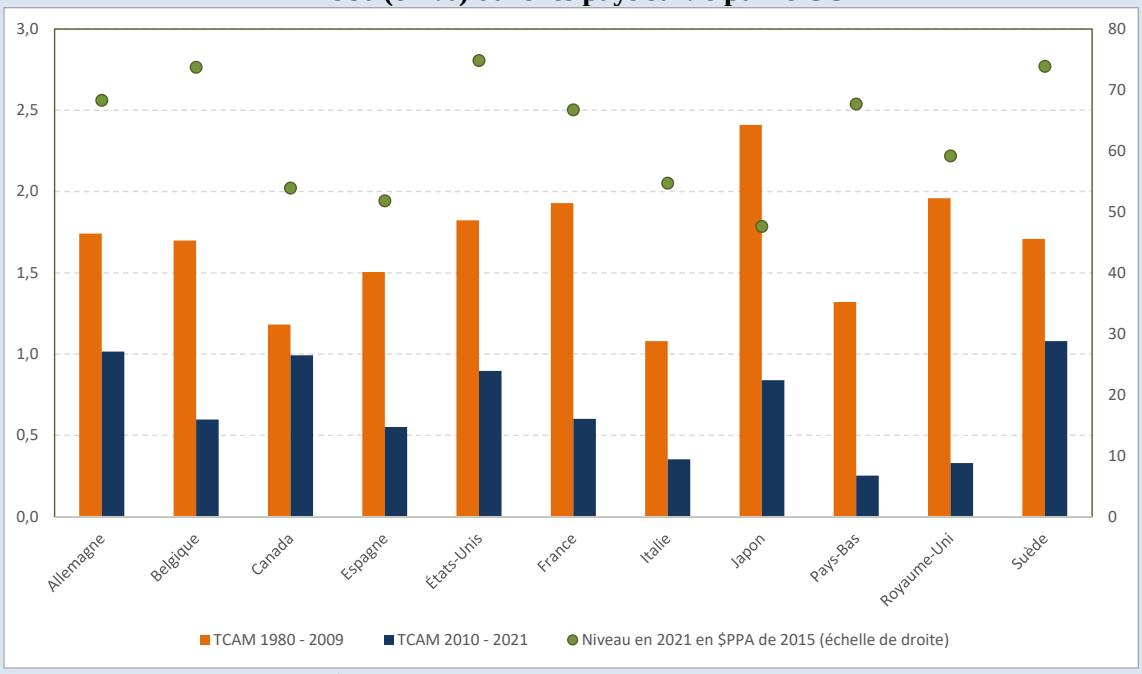
[29] Pisani-Ferry J. et Mahfouz S, « Les incidences économiques de l'action pour le climat », rapport à la Première ministre, mai 2023.

Une tendance au ralentissement de la productivité dans les économies développées

Dans tous les pays suivis par le COR, les rythmes tendanciels de croissance de la productivité apparente du travail ont ralenti depuis le début des années 1980 et particulièrement depuis 2008[i]. Ce ralentissement est particulièrement marqué en Espagne et en Italie.

En 2021, la productivité horaire du travail des pays suivis par le COR était ainsi en moyenne de 63 USD exprimés en parité de pouvoir d'achat (PPA)[ii]. Elle s'élevait en France à 66,7 $PPA. Ce niveau est plus faible que celui enregistré en Belgique (73,7 $PPA), aux États-Unis (74,8 $PPA) et en Suède (73,9 $PPA). L'Allemagne (68,3 $PPA) et les Pays-Bas (67,7 $PPA) passent devant la France en 2021.

Figure 1.B - Productivité horaire du travail en 2021 et croissance annuelle moyenne depuis 1980 (en %) dans les pays suivis par le COR



Note : productivité horaire en $PPA de 2015, échelle de droite.
Source : OCDE, calculs SG-COR.

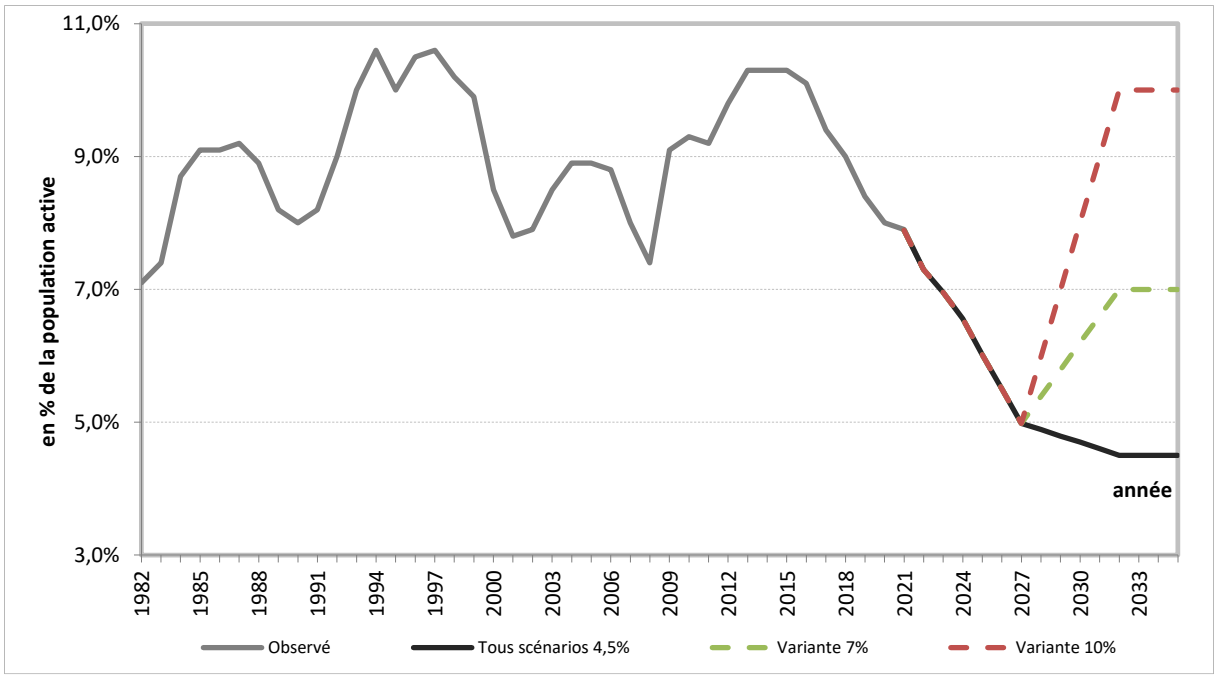
[i] Sur les raisons du ralentissement de la productivité, voir G. Cette, S. Corde et R. Lecat, Stagnation de la productivité en France : héritage de la crise ou ralentissement structurel ?, Économie et Statistique, n° 494-495-496, 2017 et Colloque du COR du 15 novembre 2021 .
[ii] Les PPAs sont des taux de conversion monétaire permettant d'exprimer dans une unité commune les pouvoirs d'achat des différentes monnaies et permettant d'éliminer les différences de niveau de prix existant entre les pays (pour en savoir plus, voir EUROSTAT-OECD Methodological manual on purchasing power parities (PPPs)

2.2 Le taux de chômage

D'après le Programme de stabilité 2023, en moyenne entre 2025 et 2027, 235 000 emplois salariés marchands non-agricoles seraient créés chaque année en moyenne annuelle, ce qui permettrait d'atteindre le plein emploi à l'horizon 2027. Ceci était déjà le cas dans le Programme de stabilité précédent. En effet, le gouvernement prévoyait, en 2022, une évolution beaucoup plus favorable qu'auparavant du taux de chômage à l'horizon 2027. À cette date, le taux de chômage devait diminuer jusqu'à 5 %, soit deux points de moins que la cible retenue par le COR (7 %). Dans le rapport du COR de septembre 2022, le taux de chômage passait de 5 % à 7% sur la période 2027-2032, l'emploi diminuait fortement et la croissance apparaissait fortement déprimée sur cette période de raccordement. Il s'agissait là d'un artefact statistique lié à la méthode de projection : rien ne permettait d'anticiper une conjoncture aussi dégradée sur la période 2028-2032. C'est ce qui a d'ailleurs conduit le Comité de Suivi des Retraites dans son avis de septembre 2022 à déclarer qu' « il serait utile au débat public de disposer d'un petit jeu de projections complémentaires corrigeant a minima ce défaut de raccordement, si c'est techniquement possible ». Ce jeu de projection complémentaire avec un taux de chômage à 4,5 % a été établi et présenté lors de la réunion du COR d'octobre 2022. Il est devenu la référence du gouvernement dans le cadre des débats sur la réforme du système de retraite.

Pour éviter de reproduire un « artefact » statistique dans le rapport de 2023, il est apparu nécessaire de réinterroger le choix entériné en 2021 d'une cible de chômage à long terme de 7 %. Le Conseil d'orientation des retraites a choisi de retenir comme scénario central, un taux de chômage de 4,5 % à partir de 2032. Le scénario d'un chômage de long terme à 7 % est conservé au titre de variante, ainsi que celui à 10 % correspondant au taux de chômage observé lors des crises.

Figure 1.13 - Taux de chômage observé puis projeté



Note : après 2032, les taux de chômage sont supposés constants jusqu'en 2070 dans tous les scénarios et variantes.
Champ : France entière.
Sources : Insee, enquête Emploi ; scénarios DG Trésor pour les hypothèses COR 2023.

2.3 La croissance du PIB

À partir des hypothèses sur la productivité horaire du travail, il est possible de déduire l'évolution de la masse des rémunérations soumises à cotisation en admettant que la durée du travail et le partage de la valeur ajoutée (capital/travail) reste stable.

Il est également possible d'en déduire la croissance du PIB qui est égale à la somme de la croissance de la productivité apparente du travail par tête et de celle de l'emploi (ou de la population active, lorsque le taux de chômage est stable).

Entre 2011 et 2021, la croissance de l'économie française a été inférieure à 1 % en moyenne annuelle. Entre 2022 et 2027, le taux de croissance annuel moyen s'élèverait à 1,6 %. Entre 2028 et 2032, avant convergence vers les cibles de long terme, le rythme annuel moyen de croissance du PIB serait compris entre 1,1 % et 1,8 % selon les scénarios économiques. Cette dynamique résulterait de l'effet conjugué de l'évolution de la population active, du taux de chômage et des gains de productivité. À plus long terme, le PIB augmenterait à un rythme annuel moyen compris entre 0,6 % et 1,5 %, selon les scénarios de productivité horaire du travail. Cette croissance serait essentiellement tirée par les hypothèses relatives aux gains de productivité, la population active restant quasiment stable sur la période de projection.

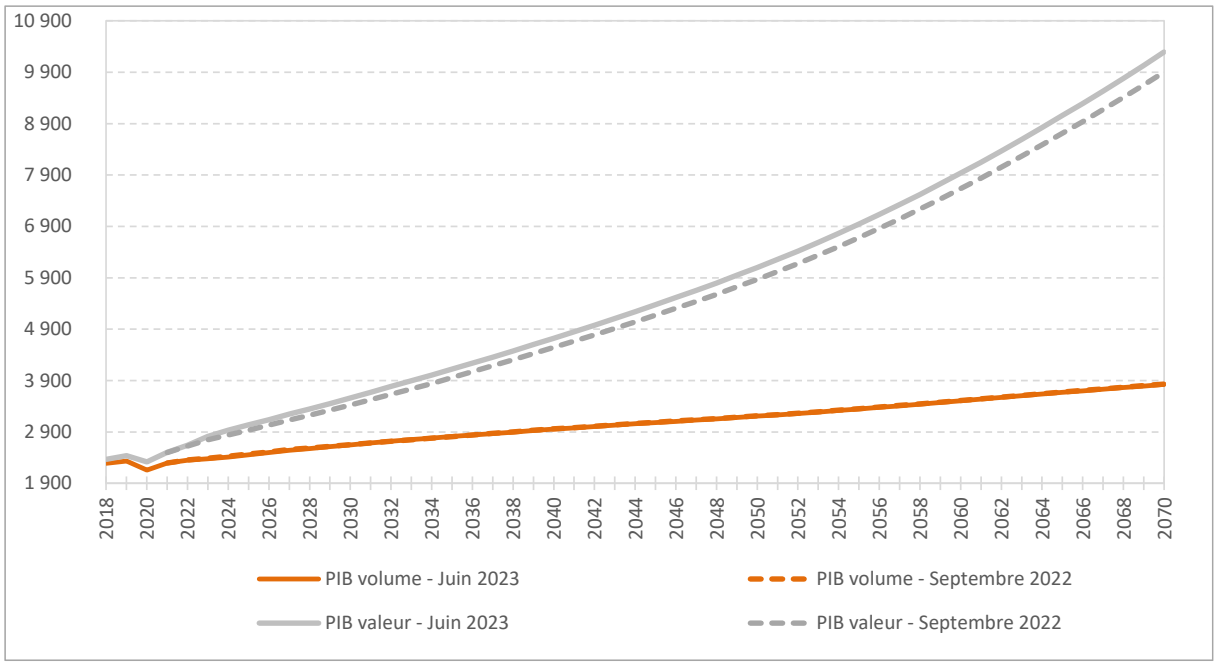
Tableau 1.4 - Taux de croissance annuels moyens de la population active et du PIB en volume par tranche décennale

Rythme annuel de croissance moyen	2011-2021	2022-2027	2028-2032	2033-2041	2042-2051	2052-2061	2062-2070
PIB scénario 1,6%	0,8%	1,6%	1,8%	1,6%	1,4%	1,5%	1,5%
PIB scénario 1,3%		1,6%	1,6%	1,3%	1,1%	1,2%	1,2%
PIB scénario 1,0%		1,6%	1,4%	1,0%	0,8%	0,9%	0,9%
PIB scénario 0,7%		1,6%	1,1%	0,7%	0,5%	0,6%	0,6%
Population active	0,4%	0,3%	0,2%	0,0%	-0,2%	-0,1%	-0,1%

Champ : France entière.
Sources : Insee, comptes nationaux 2022 ; Pstab 2023 ; scénarios DG Trésor pour les hypothèses COR 2022.

L'évolution du PIB en volume à long terme est similaire à celle anticipée dans le précédent exercice de projections. Un écart apparaît toutefois sur le niveau du PIB en valeur du fait de la révision à la hausse du déflateur du PIB dans le Programme de stabilité 2023 par rapport à l'exercice précédent (cf. les hypothèses de court terme). À l'horizon 2070, le niveau du PIB en valeur est supérieur d'environ 3,9 points par rapport au niveau anticipé dans l'exercice précédent.

Figure 1.14 - PIB en volume et en valeur en juin 2023 et septembre 2022 (illustration sur le scénario 1,0 %- chômage 4,5 %)



Sources : Insee, comptes nationaux 2022, Programmes de stabilité 2022 et 2023 ; scénarios DG Trésor pour les hypothèses COR 2022 et 2023.

Les hypothèses différentes sur les cibles de long terme selon les scénarios entraînent d'importants écarts de PIB en volume et d'emploi à l'horizon 2070. Entre les scénarios 1,6 % et 0,7 %, la différence en termes de niveau de PIB serait importante à l'horizon de la projection, à hauteur de 44 % en 2070, en lien avec l'écart cumulatif dû à la croissance de la productivité du travail. En revanche, la différence d'emploi serait nulle, l'hypothèse de taux de chômage étant la même quel que soit le scénario (cible de 4,5 %).

Tableau 1.5 - Écarts de PIB et d'emploi entre les scénarios 1,6 % et 0,7 %

Écarts de PIB et d'emploi		2030	2050	2070
Scénario 1,6 % *versus* Scénario 0,7 %	PIB (en %)	1%	21%	44%
	Emploi (en milliers)	0	0	0

Lecture : en 2070, le PIB serait 44 % supérieur dans le scénario 1,6 % par rapport au scénario 0,7 %, mais il y aurait le même nombre d'emplois dans l'économie (même taux de chômage).
Source : scénarios DG Trésor pour les hypothèses COR 2023.

Les écarts seraient beaucoup moins marqués entre les variantes de taux de chômage et les scénarios associés. Les écarts de PIB seraient de +3 % ou +6 % à l'horizon 2070. Les écarts d'emplois seraient, quant à eux, plus importants, de l'ordre de +802 000 ou +1,7 million.

Tableau 1.6 - Écarts de PIB et d'emploi entre les variantes de taux de chômage et les scénarios associés

Écarts de PIB et d'emploi		2030	2050	2070
Scénario 1,0% taux de chômage de 4,5 % *versus* Scénario 1,0 % taux de chômage de 7 %	PIB (en %)	2%	3%	3%
	Emploi (en milliers)	500	821	802
Scénario 1,0% taux de chômage de 4,5 % *versus* Scénario 1,0 % taux de chômage de 10 %	PIB (en %)	4%	6%	6%
	Emploi (en milliers)	1 093	1 803	1 762

Lecture : en 2070, le PIB serait 3 % supérieur dans la variante de taux de chômage à 4,5 % (associée à des gains annuels de productivité de 1,0 %) par rapport au scénario 1,0 % (avec taux de chômage à 7 %) et il y aurait 802 000 emplois de plus dans l'économie.
Source : scénarios DG Trésor pour les hypothèses COR 2023.

3. Les liens entre croissance de la productivité du travail et croissance des revenus d'activité

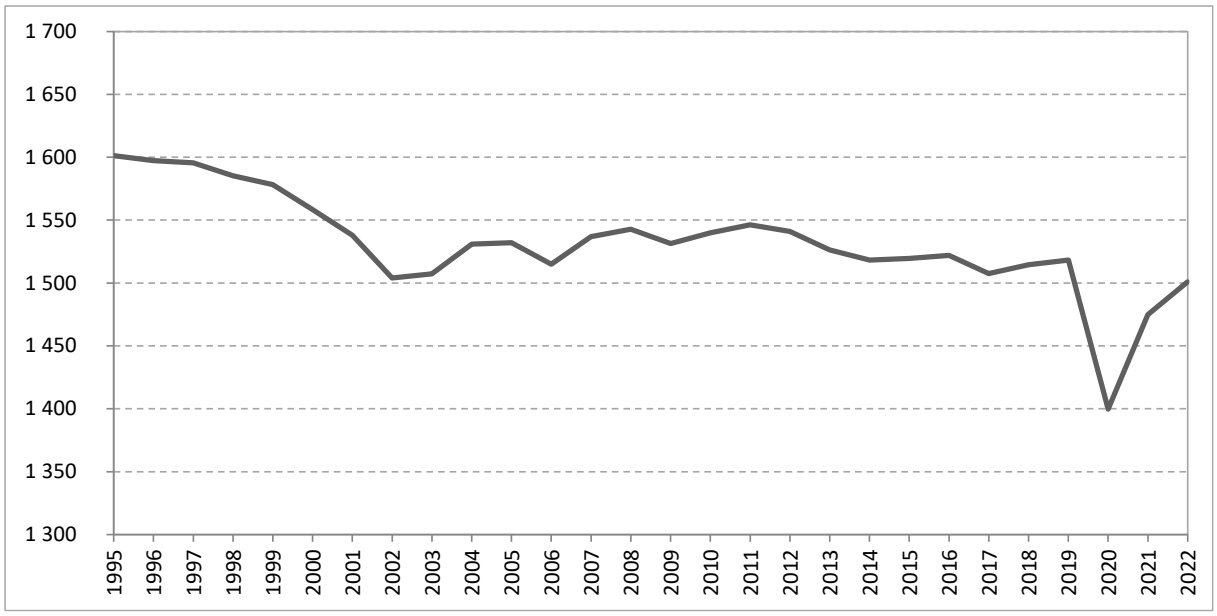
Dans les scénarios présentés par le COR, l'évolution de la productivité horaire du travail détermine l'évolution de la rémunération par tête. Ce lien est établi car il est fait l'hypothèse que la durée du travail retenue est stable et que le partage entre le capital et le travail restera également stable.

3.1 La durée travaillée

La productivité horaire apparente du travail rapporte la richesse créée, mesurée par le PIB ou la valeur ajoutée, au volume horaire de travail. La productivité apparente du travail par tête est calculée de façon analogue, en considérant le nombre de personnes en emploi et non le volume horaire de travail. Lorsque le nombre d'heures travaillées par personne en emploi est stable, les productivités apparentes du travail par heure travaillée et par tête évoluent au même rythme.

En projection, la durée moyenne travaillée est supposée stable dans le prolongement de ce qui est observé ces vingt dernières années. Cette projection ne tient pas compte de la baisse brutale de la durée moyenne annuelle du travail observée en 2020 qui est liée au contexte sanitaire avec la mise en place de périodes de confinement et le déploiement de l'activité partielle. À partage capital/travail inchangé, si le temps de travail des personnes en activité devait diminuer, le revenu d'activité par tête augmenterait moins que la productivité horaire, et inversement si le temps de travail était supposé augmenter. Le niveau des ressources des régimes de retraite diminuerait ou augmenterait d'autant.

Figure 1.15 - Durée moyenne annuelle du travail, en heures



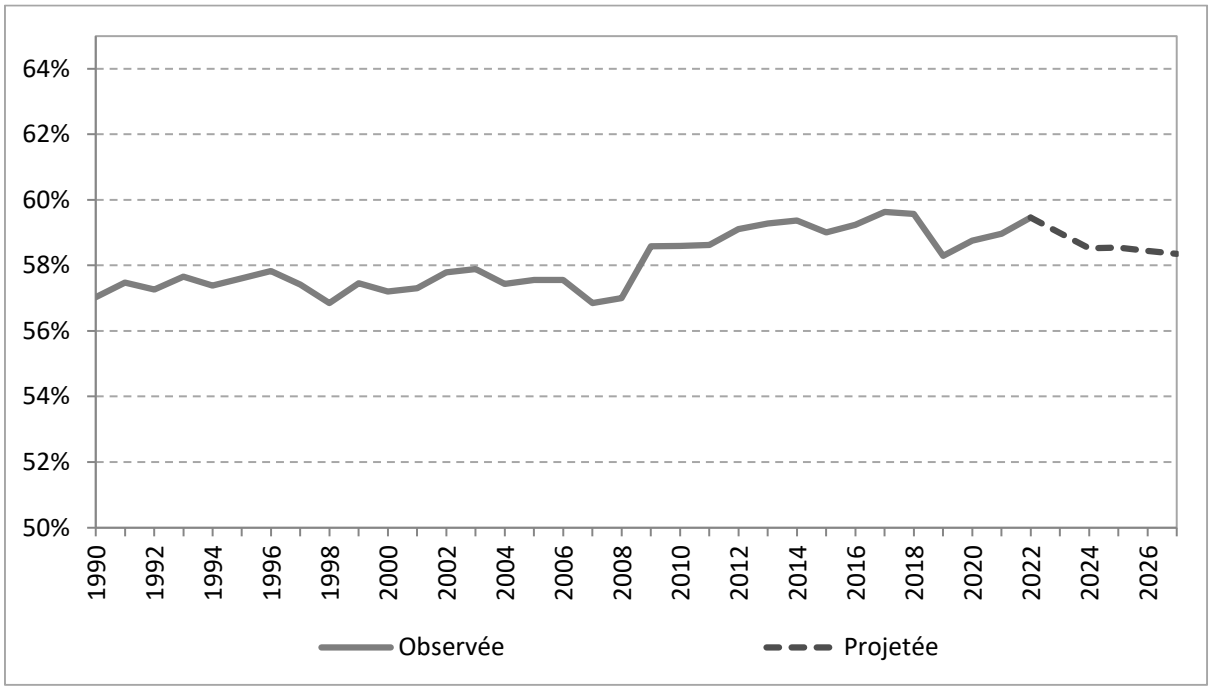
Note : volume total d'heures travaillées rapporté à l'emploi intérieur total en nombre de personnes.
Champ : France entière.
Sources : Insee, comptes nationaux 2022.

3.2 Le partage des gains de productivité

À l'horizon 2070, le revenu d'activité par tête est supposé augmenter au rythme de la productivité du travail. Cela revient à faire l'hypothèse d'un partage stable des gains de productivité entre capital et travail à partir de 2027[30]. La figure suivante atteste en effet que ce partage entre le capital et le travail est relativement stable en France même si la part du travail a légèrement augmenté depuis la crise de 2008. La baisse observée en 2019 proviendrait de la transformation du CICE en allègements pérennes de cotisations employeurs sur les bas salaires et l'augmentation prévue pour 2020 est le reflet d'un ajustement partiel de l'emploi et des rémunérations à la chute du PIB.

[30] À cet égard, la stabilité de la part des salaires dans la valeur ajoutée, si elle est attestée en France, ne se vérifie pas dans d'autres pays. Voir G. Stephan, La déformation du partage de la valeur ajoutée aux États-Unis, Trésor-Éco n° 216, février 2018 et G. Cette, L. Koehl, T. Philippon, La part du travail sur le long terme : un déclin ? et M. Pak, P.A. Pionnier et C. Schwellnus, Évolutions de la part du travail dans les pays de l'OCDE au cours des deux dernières décennies, Economie et Statistique n° 510,511,512 ; 2019.

Figure 1.16 - Partage de la valeur ajoutée par tête
(rémunération moyenne des salariés / valeur ajoutée moyenne par salarié)



Note : il n'est pas tenu compte, au numérateur, des revenus mixtes des entreprises individuelles, dont le partage entre rémunération du facteur capital et rémunération du facteur travail est délicat. Les évolutions du partage de la valeur ajoutée seraient similaires, en ajoutant aux rémunérations des salariés (y compris cotisationsemployeur) l'intégralité – à défaut – des revenus mixtes.
Champ : France entière.
Source : calculs SG-COR à partir de Insee, comptes nationaux 2022 et Programme de stabilité 2023.

Chapitre 4. Les hypothèses relatives aux rémunérations des fonctionnaires

Le calcul du solde est sensible aux hypothèses portant sur l'évolution de la rémunération des fonctionnaires pour deux raisons. D'une part, elles influencent le dernier traitement reçu et donc le montant des pensions. D'autre part, elles ont un effet sur les ressources à travers les cotisations pour ce qui concerne le régime des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers (CNRACL) où le taux est plus élevé que dans le régime général (41,8 % versus 27,8 %)[31].

Les hypothèses utilisées pour les projections en matière d'effectifs et de rémunérations des fonctionnaires ont été établies par la direction du Budget. L'évolution des rémunérations reste similaire à celle observée l'an dernier, à l'exception d'une progression plus importante des rémunérations totales sur la période 2023-2027. Les résultats du rapport sont complétés cette année par la mise en œuvre d'une variante dans laquelle l'évolution du traitement indiciaire moyen des fonctionnaires suivrait celle de l'ensemble des rémunérations. Cette variante permet de mieux cerner le rôle et l'impact des hypothèses concernant la rémunération des fonctionnaires sur la situation financière du système de retraite.

Les projections d'effectifs de court terme, *i.e.* jusqu'en 2032, restent inchangées depuis le rapport de l'an dernier. Celles de long terme sont modifiées afin de rendre l'évolution des effectifs des fonctionnaires de l'État hors La Poste et Orange cohérente avec la progression de la population active, déjà utilisée dans les rapports précédents pour modéliser l'évolution de long terme des effectifs des fonctions publiques territoriale et hospitalière.

1. Une progression limitée du traitement indiciaire, similaire à celle retenue pour le rapport de septembre 2022

Les évolutions de court terme des rémunérations des fonctionnaires sont construites à partir des hypothèses fournies par la direction du Budget pour la période 2023-2037. À long terme, l'hypothèse conventionnelle du COR consiste à considérer que la rémunération totale et le traitement indiciaire moyens par tête des fonctionnaires évoluent comme la RMPT par tête de l'ensemble de l'économie, ce qui aboutit à un taux de prime constant.

[31] Les cotisations employeur apparaissent aussi plus élevées dans la fonction publique d'État que dans le secteur privé. Mais le montant des traitements n'a pas dans ce régime d'influence sur le niveau des ressources. Les cotisations « fictives » du « régime des fonctionnaires d'État sont fixées en fonction des dépenses pour parvenir à l'équilibre dépenses /ressources.

L'évolution du traitement indiciaire brut moyen des fonctionnaires anticipée à court terme intègre la hausse du point d'indice de 3,5% mise en œuvre au 1er juillet 2022. Concernant les fonctionnaires hospitaliers, les revalorisations décidées durant l'été 2020 dans le cadre du « Ségur de la Santé » sont, comme pour les deux rapports précédents, intégrées dans les hypothèses d'évolution des traitements indiciaires de ces catégories de personnel[32]. L'annonce faite en juin d'une revalorisation de 1,5 % du point d'indice prévue pour le 1er juillet 2023 n'a pas pu être intégrée à ces hypothèses.

De 2023 à 2027, la progression annuelle du traitement indiciaire moyen resterait limitée à +0,1 % en euros courants, après l'augmentation de juillet 2022[33]. Cela implique une progression de +2,3 % en euros courants entre 2022 et 2027 pour la fonction publique de l'État et +3,4 % pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière. En valeur réelle, c'est-à-dire en tenant compte de l'inflation prévisionnelle, l'augmentation est respectivement de -10,1 % et -9,0 % en euros constants. Sur cette période, la part des primes augmenterait pour garantir une progression de la rémunération totale égale à celle des prix (cf. figure ci-dessous). Il s'agit d'une hypothèse plus favorable que celle retenue pour le rapport de septembre 2022 qui tablait sur un quasi gel de la rémunération totale. Pendant la même période, la rémunération moyenne par tête (RMPT) pour l'ensemble de l'économie évoluerait de 15,2 % en euros courants, soit une progression de +1,3 % en euros constants.

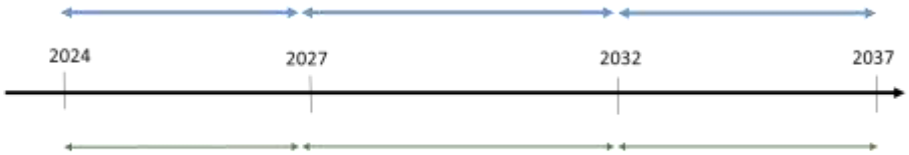
De 2027 à 2032, le traitement indiciaire moyen progresserait au rythme de +0,1 % par an en euros constants (soit dans la fonction publique de l'État une progression de +7,4 % en euros courants sur l'ensemble de la période, et de 8,1 % dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière). L'augmentation est ainsi légèrement plus favorable que l'an dernier, puisque le rythme de progression des prix n'était rejoint qu'en fin de période. Le montant des primes continuerait à augmenter, mais de plus en plus faiblement, de manière à faire converger en fin de période la progression de la rémunération totale avec celle de l'ensemble des rémunérations.

La croissance du traitement indiciaire moyen rejoindrait ensuite entre 2032 et 2037 celle de l'ensemble des rémunérations (RMPT), qui diffère en fonction du scénario macroéconomique (soit une augmentation totale de 11,6 à 14,6 % en euros courants sur la période). Le rythme d'augmentation de la part des primes diminuerait pendant cette période de transition d'autant plus rapidement que le scénario suppose une croissance élevée, jusqu'à se stabiliser en fin de période. Au-delà de 2037 et jusqu'en 2070, l'évolution des rémunérations dans la fonction publique (prime et traitement indiciaire) serait parallèle à celle des rémunérations de l'ensemble de l'économie.

[32] L'ensemble des personnels des établissements de santé et des EHPAD a ainsi bénéficié d'un complément de traitement indiciaire qui s'est élevé à 49 points, et d'une revalorisation des grilles.
[33] En moyenne annuelle, cette augmentation est répartie sur les années 2022 et 2023.

Figure 1.17 - Récapitulatif des hypothèses relatives aux rémunérations des fonctionnaires dans le scénario principal de rémunération des fonctionnaires

Hypothèses du rapport de juin **2023**	**Traitement indiciaire**	**Quasi gel*** Augmentation égale à 0,1% en euros courants	**Progresse comme les prix** + 0,1% par an*	**Rejoint** le rythme de progression **de l'ensemble des rémunérations** en fin de période
	Rémunération totale	**Progresse comme l'inflation** La part des primes augmente	**Rejoint** le rythme de progression de **l'ensemble des rémunérations**, grâce à une poursuite de augmentation des primes	**Progresse comme l'ensemble des rémunérations.** La part des primes augmente de moins en moins et se stabilise en fin de période
Rappel des hypothèses du rapport de sept. **2022**	**Traitement indiciaire**	**Quasi gel*** Augmentation égale à 0,1% en euros courants	Rejoint le rythme de progression des prix + 0,1% par an*	Rejoint en fin de période le rythme de progression de l'ensemble
	Rémunération totale	**Quasi gel** La part des primes reste constante	Rejoint le rythme de progression de l'ensemble des rémunérations, grâce à une augmentation des primes	Progresse comme l'ensemble des rémunérations. La part des primes augmente de moins en moins et se stabilise en fin de période



(*) évolution un peu plus rapide dans la fonction publique hospitalière suite au Ségur de la santé.

Figure 1.18 - Traitement indiciaire moyen observé et projeté dans les différentes fonctions publiques (progression en euros courants, base 100 en 2023)

Figure 1.18a- Fonction publique de l'État

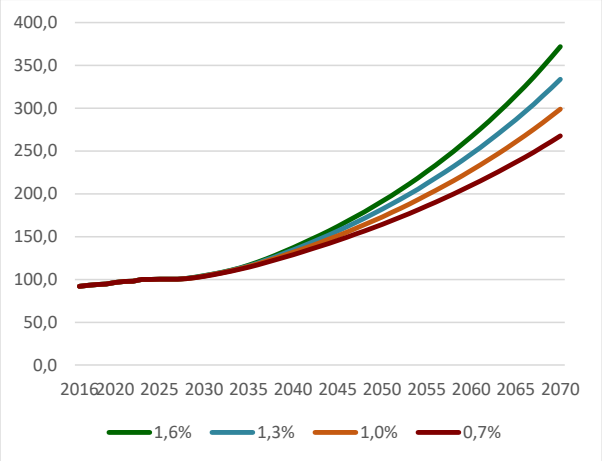
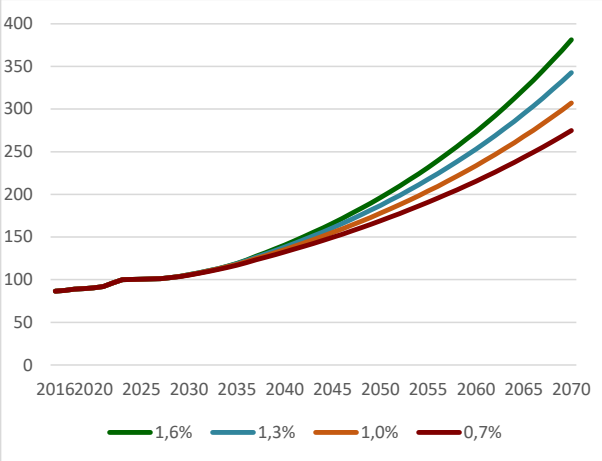


Figure 1.18b - Fonctions publiques territoriale et hospitalière



Source : hypothèses COR - juin 2023.

2. Une augmentation de la part des primes en projection

Pour l'équilibre du système de retraite, une hausse de la part des primes à rémunération totale inchangée implique à court terme de moindres ressources pour les régimes (l'assiette des cotisations diminue), et à moyen terme de moindres dépenses de retraite (les montants de pensions diminuent). Une part des primes plus importante diminue le taux de remplacement des fonctionnaires, la pension des fonctionnaires étant calculée sur la base du dernier traitement hors primes[34].

Pour un niveau donné de rémunération totale des fonctionnaires, une augmentation de la part des primes diminue les charges futures de retraite pour les régimes publics.

La part des primes dans la rémunération moyenne des fonctionnaires civils de l'État, tous âges confondus, a tendanciellement augmenté depuis plusieurs décennies : elle est passée de 14,7 % en 1988 à 21,8 % en 2013[35]. Cette hausse semble toutefois de moindre ampleur depuis 2011, et la part des primes s'est stabilisée depuis autour de 21%. Cette stabilisation s'observe également parmi les assurés en fin de carrière, soit entre 55 et 59 ans[36].

En projection, la part des primes progresserait fortement de 2023 à 2027, période où le traitement indiciaire serait quasiment gelé alors que la rémunération totale des fonctionnaires progresserait comme les prix (+ 0,1 % en euros constants). La part des primes poursuivrait son augmentation à un rythme de moins en moins soutenu pendant la période allant de 2027 à 3037, conséquence de l'alignement progressif de la rémunération totale sur l'ensemble des revenus de l'économie alors que le traitement indiciaire évoluerait comme les prix (+0,1 %). Au-delà de 2037, la part des primes serait stable puisque la rémunération totale et le traitement indiciaire évolueraient conjointement.

La progression de la part des primes entre 2022 et 2037 serait de 12 à 14 points selon le scénario de productivité. La part des primes dans la fonction publique d'État civile passerait d'environ 22 % sur les années récentes à environ 34,1 % (scénario 0,7 %) à 36,4 % (scénario 1,6 %) au-delà de 2037. Les évolutions seraient analogues dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, à partir d'un niveau de départ légèrement plus élevé.

[34] Exclusion faite du régime de Retraite additionnelle de la Fonction publique (RAFP) qui est assis sur une partie des primes des fonctionnaires mais dont les montants de pension sont faibles par rapport au montant global de pension des fonctionnaires.
[35] Source Insee, panel tous salariés 1988-2013 ; traitement DGAFP-DESSI.
[36] Parmi les fonctionnaires civils de l'État âgés de 55-59 ans, la part des primes est passée en moyenne de 18,4 % en 2009 à 20,3 % en 2011, soit une augmentation totale de 7 points entre 1988 et 2011. Entre 2011 et 2020, elle est restée stable autour de 20 %. La part des primes reste également stable depuis 2013 dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière.

Figure 1.19 - Part des primes dans la fonction publique civile de l'État

Sources : calculs SG-COR d'après DGAFP et hypothèses COR - juin 2023.

3. Une rémunération réelle projetée des fonctionnaires qui évolue moins que celle des autres actifs d'ici 2037, tandis que le traitement indiciaire réel diminue

Les hypothèses décrites précédemment aboutissent, de 2023 à 2037 à une diminution de la valeur réelle du traitement indiciaire moyen des fonctionnaires, ainsi qu'à un décrochage de leur rémunération totale (traitement total, soit le traitement indiciaire plus les primes).

Cette évolution apparait particulièrement contenue si on la compare à celle de la rémunération moyenne de l'ensemble des personnes en emploi. Ainsi, dans le scénario 1,0 %, la rémunération réelle de ces dernières progresserait de 12,2 % de 2023 à 2037, contre 8,3 % pour la rémunération totale des fonctionnaires et respectivement -5,8 % et -3,2 % pour le traitement indiciaire de la fonction publique de l'État et des fonctions publiques territoriale et hospitalière. Ces évolutions sont retracées dans le graphique ci-dessous.

Figure 1.20 - Traitement indiciaire moyen et traitement total observé et projeté dans les différentes fonctions publiques en comparaison de l'ensemble des rémunérations (progression en euros constants, base 100 en 2023)

Figure 1.20a- Fonction publique de l'État

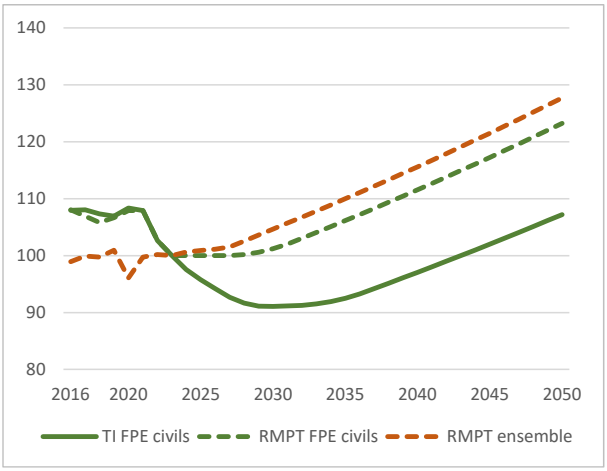
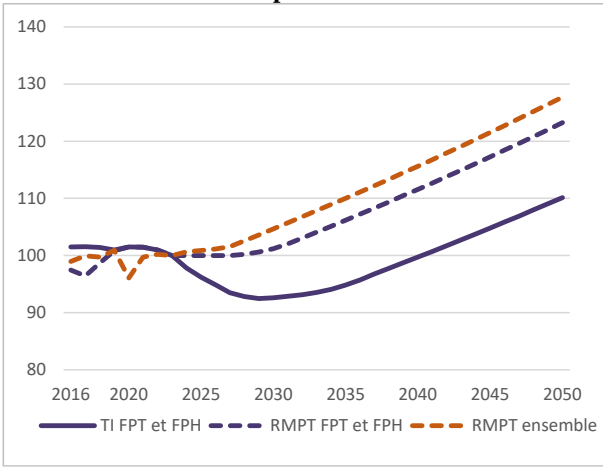


Figure 1.20b - Fonctions publiques territoriale et hospitalière



Note : scénario de productivité tendancielle à 1,0 %.
Sources : COR 2023.

Cette progression contenue du traitement indiciaire a des impacts importants sur les ressources et dépenses, qui sont développées dans le chapitre 4 de la partie 2 de ce rapport.

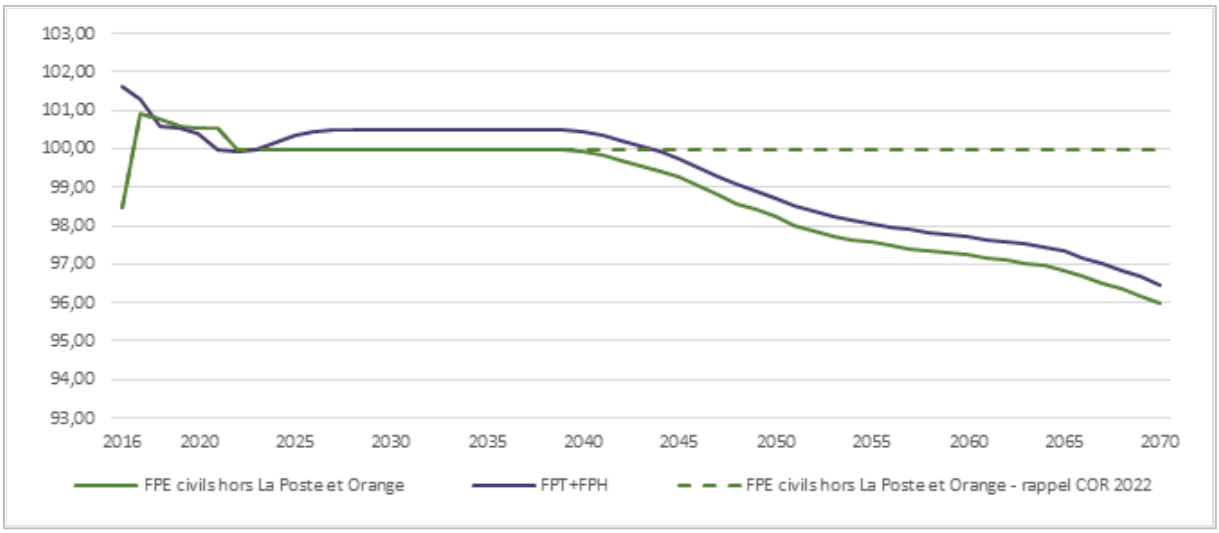
4. Une hypothèse de progression des effectifs de la fonction publique de l'État dorénavant égale à celle de la population active pour le long terme

Les hypothèses du Gouvernement prévoient comme l'an dernier une stabilisation des effectifs de fonctionnaires territoriaux et de l'État entre 2023 et 2031. Les effectifs de la fonction publique hospitalière continuent à intégrer quant à eux le recrutement, sur les prochaines années, de 15 000 agents publics, comme prévu par les accords du « Ségur de la santé ».

Pour les versants territoriaux et hospitaliers, une évolution similaire à celle de la population active était déjà retenue après 2032, ce qui impliquait une baisse après 2043. Le présent rapport étend par souci de cohérence cette hypothèse à l'évolution des effectifs du régime de la fonction publique de l'État hors La Poste et Orange[37] à partir de 2032, avec pour plafond d'évolution une stabilité des effectifs[38].

[37] Les effectifs de fonctionnaires employés par La Poste et Orange diminuent progressivement depuis l'extinction de ce statut, et ils vont tendre vers zéro à l'horizon 2050.
[38] Ces évolutions étant limitées aux fonctionnaires titulaires, elles ne préjugent pas de l'évolution globale des effectifs d'agents publics : elles n'incluent pas les agents contractuels, qui représentent environ un cinquième des effectifs totaux.

Figure 1.21 - Effectifs des cotisants au régime de la fonction publique de l'État et des fonctions publiques territoriales et hospitalière (base 100 en 2023)



Source : hypothèses COR - juin 2023.

La part des fonctionnaires de l'État, des collectivités locales et des hôpitaux dans les effectifs en emploi, qui diminue fortement de 2010 à 2022, continuerait à diminuer en projection à un rythme décroissant, jusqu'à une stabilisation autour de 13% à partir de 2032.

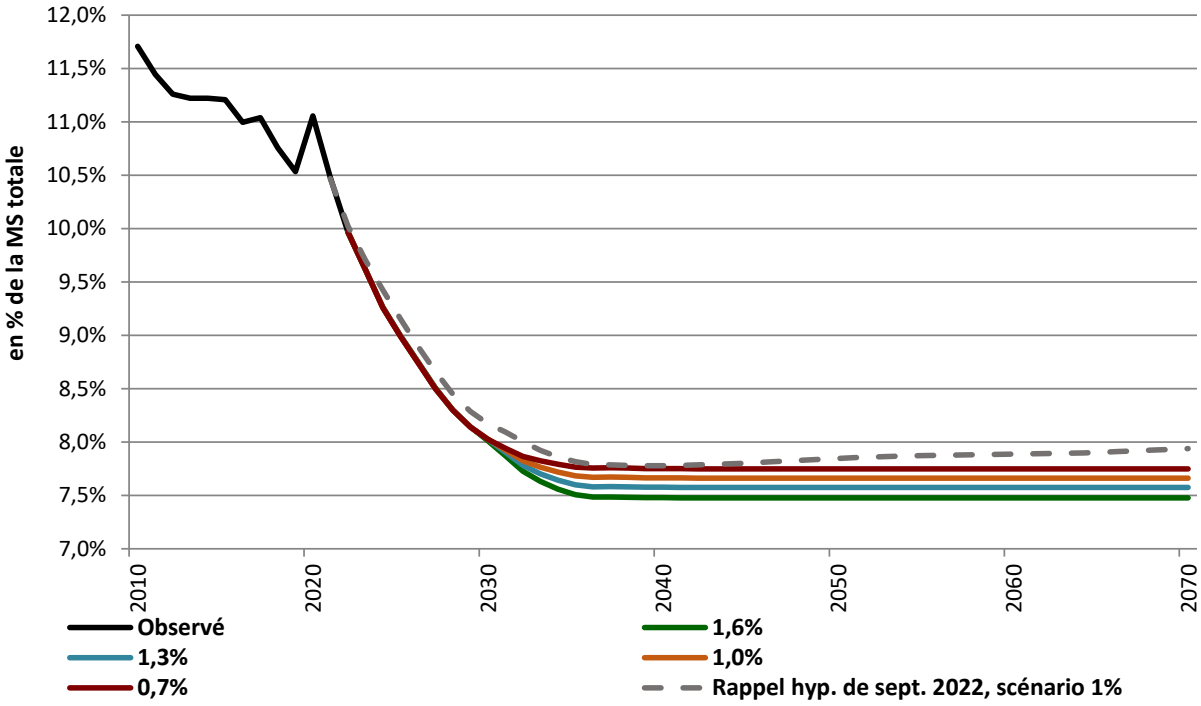
Les hypothèses sur l'évolution des effectifs de fonctionnaires ne préjugent pas de l'évolution globale des effectifs d'agents publics puisqu'elles n'incluent l'évolution des effectifs de contractuels.

5. La part de la masse des traitements des fonctionnaires dans l'ensemble diminue fortement jusqu'en 2035 selon les hypothèses principales de rémunération

La masse des traitements indiciaires bruts des fonctionnaires, qui est le produit des effectifs de fonctionnaires et de leur traitement indiciaire moyen, représenterait une part décroissante de la masse totale des rémunérations brutes totales de l'ensemble de l'économie jusqu'au début des années 2030, mis à part le choc de 2020-2021, en ligne avec les évolutions passées. En effet, chacune des deux composantes de la masse évoluerait moins vite dans la fonction publique que dans l'ensemble de l'économie : la part des effectifs de fonctionnaires dans l'emploi total diminuerait fortement jusque 2027 ; le traitement indiciaire moyen des fonctionnaires serait quasiment gelé en nominal jusqu'en 2027 (+0,1 % par an), puis augmenterait nettement moins vite que le RMPT entre 2027 et 2032, pour ensuite rejoindre un rythme d'évolution similaire à l'ensemble des rémunérations en 2037.

La part de la masse des traitements indiciaires des fonctionnaires dans les rémunérations totales diminue plus rapidement en début de période que dans le rapport de septembre 2022 en raison d'une progression plus importante des rémunérations totales jusqu'à 2030. Au-delà, soit du début des années 2030 jusqu'en 2070, cette part se stabiliserait à un niveau compris entre 7,5 % et 7,9 % selon le scénario macroéconomique, soit environ 0,5 point de moins que dans le rapport de septembre 2022. Cette stabilisation à un niveau plus bas à l'horizon de projection est liée à la progression plus faible des effectifs de la fonction publique de l'État, dorénavant alignée sur celle de la population active (voir plus haut).

Figure 1.22 - Part de la masse des traitements des fonctionnaires de l'État, des collectivités locales et des hôpitaux dans la masse totale des rémunérations



Note : les courbe en pointillés rappellent les hypothèses de 2022.
Sources : COR 2023.

6. Une variante sur la rémunération des fonctionnaires

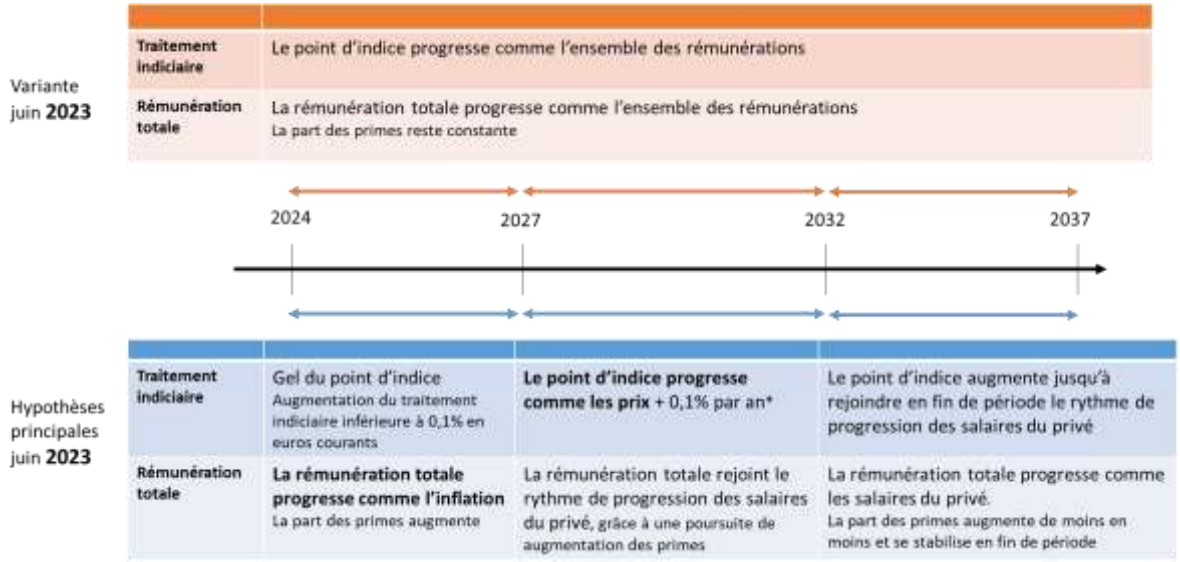
Les hypothèses de la direction du Budget sur les rémunérations dans la fonction publique pour le court-moyen terme conduisent à une évolution particulièrement contenue des traitements indiciaires, ce qui a des effets directs sur la projection de la situation financière du système de retraite (*cf.*3 partie 2). Dans un premier temps, ces hypothèses ont une influence sur les ressources à travers le montant des cotisations à la CNRACL[39]et dans un second temps sur le montant des pensions.

[39] Les ressources qui financent les retraites de la FPE ne dépendent pas de la masse des traitements indiciaires mais des dépenses dès lors que, par convention, le régime est réputé à l'équilibre.

Afin d'illustrer l'effet sur le système de retraites d'une évolution des rémunérations des fonctionnaires moins exigeante, il est proposé une variante dans laquelle le traitement indiciaire serait revalorisé au même rythme que l'ensemble des rémunérations. Cette variante est analysée dans le scénario de productivité tendancielle à 1,0 %. La part des primes resterait constante dans cette hypothèse et la rémunération totale moyenne des fonctionnaires évolueraient donc comme la RMPT de l'ensemble de l'économie.

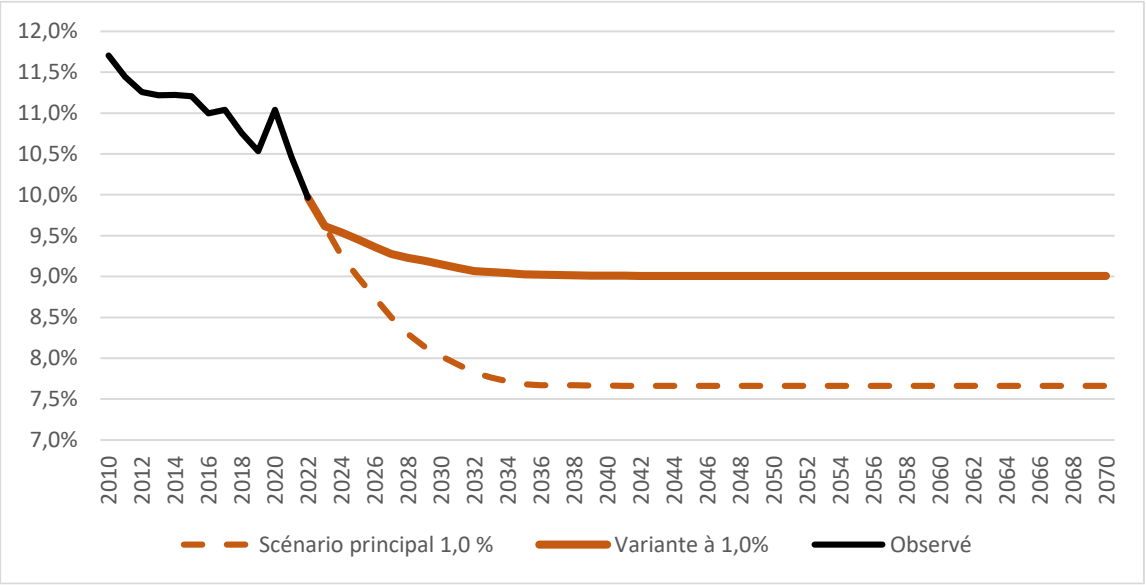
Il n'y aurait plus dans cette hypothèse d'écart entre la progression de la RMPT des fonctionnaires et des non-fonctionnaires comme celui illustré supra. Pour l'ensemble des personnes en emploi dans l'économie, la RMPT évoluerait en moyenne annuelle et en euro constant de 0,3 % de 2023 à 2027, et 0,9 % de 2023 à 2070.

Figure 1.23 - Variante sur les hypothèses relatives aux rémunérations des fonctionnaires



Sous ces hypothèses, la diminution de la part des traitements des fonctionnaires dans la masse totale des rémunérations apparaît très fortement atténuée, mais subsiste avant 2032 en raison d'un écart entre la stabilité des effectifs de la fonction publique et l'augmentation de la population active. La part se stabilise dès 2032 autour de 9 %, soit 1,5 point de plus que dans le cadre des hypothèses principales du rapport.

Figure 1.24 - Part de la masse des traitements des fonctionnaires de l'État, des collectivités locales et des hôpitaux dans la masse totale des rémunérations selon le scénario



Source : hypothèses COR - juin 2023.

Chapitre 5. Les hypothèses réglementaires

Comme pour les exercices précédents, les projections sont réalisées sur la base de la législation en vigueur au moment de l'écriture du rapport.

Les paramètres Agirc-Arrco évoluent selon les hypothèses de l'accord signé par les organisations syndicales et patronales le 10 mai 2019 : à partir de 2023, la valeur de service du point, revalorisée au 1er novembre, est indexée sur la progression du salaire moyen du secteur privé de l'année n minorée d'un coefficient de soutenabilité égal à -1,16 %. La valeur d'achat du point, quant à elle, évolue annuellement (au 1er janvier) comme le salaire moyen du secteur privé de l'année n-1. À partir de 2034, cette valeur pour une année n est fixée en référence à la progression du salaire moyen de l'année n-1 minorée de 1,16 %. Des négociations paritaires doivent être engagées d'ici la fin de l'année pour rediscuter des règles de pilotage du régime, dont l'indexation des paramètres.

Après 2027, les conventions relatives à l'évolution du Smic et du plafond de la sécurité sociale (PSS) sont inchangées et évoluent comme le SMPT. Entre 2023 et 2027, les évolutions sont celles communiquées par la DSS.

Concernant les ressources du système de retraite, les projections retiennent les mesures de financement prévues par la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale portant réforme des retraites. Elles comportent le transfert de cotisation employeur de 0,12 point à compter de 2024 puis de 0,09 point à compter de 2026 sur le taux déplafonné de la branche AT-MP vers la branche vieillesse. Les projections retiennent également que le taux de cotisation employeur CNRACL augmente d'un point à partir de 2024. Du reste, les autres taux de cotisation sont stabilisés à leurs niveaux actuels, à l'exception du taux de cotisation dans le régime de la fonction publique de l'État qui s'ajuste pour équilibrer le régime année après année (convention EPR, voir le chapitre 2 de la partie 2).

Les projections prennent enfin en compte les principales mesures de la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale portant réforme des retraites.

1. L'âge d'ouverture des droits et la durée d'assurance

L'âge d'ouverture des droits est reporté de deux ans à raison de trois mois supplémentaires par génération. Ce report prend effet pour les assurés nés à partir du 1er septembre 1961 et l'âge de 64 ans est atteint à partir de la génération 1968. L'âge d'ouverture des droits augmente de 57 ans à 59 ans pour les agents relevant de la catégorie « active » de la fonction publique à compter de la génération 1973 et de 52 à 54 ans pour les agents relevant de la catégorie « super-active » de la fonction publique à compter de la génération 1978. Les âges d'annulation de la décote et les limites d'âge ne sont pas modifiés. Néanmoins, les fonctionnaires ne relevant pas des catégories actives et auxquels s'applique la limite d'âge de 67 ans pourront demander à être maintenus en fonction jusqu'à l'âge de 70 ans.

L'âge d'ouverture des droits des travailleurs inaptes ou invalides dont le taux d'incapacité est au moins égal à 80 % n'étant pas modifié, ils bénéficieront d'un départ anticipé à 62 ans.

Parallèlement, la loi prévoit l'accélération de l'augmentation de la durée d'assurance requise pour le taux plein prévu par la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014, pour les assurés nés à partir du 1er septembre 1961, à raison d'un trimestre par génération contre trois actuellement, de façon à atteindre 43 annuités à compter de la génération 1965 au lieu de la génération 1973.

2. L'aménagement du dispositif de départ anticipé pour carrières longues

La loi aménage le dispositif de départ anticipé pour carrières longues, qui comptera désormais quatre bornes d'âge s'élevant respectivement à 58, 60, 62 et 63 ans. Pour en bénéficier, l'assuré doit justifier d'une durée d'assurance ouvrant droit à une retraite au taux plein et avoir validé quatre à cinq trimestres avant le 31 décembre de ses 16, 18, 20 ou 21 ans. Ces conditions sont cumulatives.

La durée d'assurance cotisée requise pour accéder au dispositif à chaque âge est égale à la durée d'assurance exigée pour obtenir le taux plein.

Tableau 1.7 - Le dispositif de retraite anticipée pour carrières longues

	Départ à 63 ans	Départ à 62 ans	Départ à 60 ans	Départ à 58 ans
Âge avant lequel il faut avoir validé le nombre de trimestres requis	Fin de l'année des 21 ans	Fin de l'année des 20 ans	Fin de l'année des 18 ans	Fin de l'année des 16 ans
Nombre de trimestres requis pour accéder au dispositif	- 5 trimestres si né entre janvier-septembre - 4 trimestres si né entre octobre-décembre	- 5 trimestres si né entre janvier-septembre - 4 trimestres si né entre octobre-décembre	- 5 trimestres si né entre janvier-septembre - 4 trimestres si né entre octobre-décembre	- 5 trimestres si né entre janvier-septembre - 4 trimestres si né entre octobre-décembre
Durée d'assurance requise	Durée cotisée égale à la d'assurance requise pour le taux plein			

Source : Loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale portant réforme des retraites.

La loi élargit le champ des périodes prises en compte pour accéder au dispositif de retraite anticipée pour carrières longues, en réputant cotisés quatre trimestres de majoration d'assurance acquis au titre de l'assurance vieillesse du parent au foyer (AVPF) et de l'assurance vieillesse des aidants (AVA)[40].

3. La revalorisation des petites pensions

Afin d'atteindre l'objectif d'une pension équivalente à 85 % du Smic net pour un salarié ayant effectué une carrière complète, la loi prévoit que le montant du minimum contributif (Mico) non majoré et celui de sa majoration seront augmentés par décret pour les pensions liquidées à partir du 1er septembre 2023. Le montant du Mico sera revalorisé de 25 euros par mois et celui de la majoration à 75 euros par mois pour les assurés justifiant d'une durée d'assurance cotisée d'au moins 120 trimestres. Ce montant sera proratisé en fonction de la durée d'assurance validée[41]. Le montant du Mico majoré sera indexé sur le Smic pour le calcul des droits à la liquidation.

En outre, les trimestres AVPF et AVA[42] seront réputés cotisés et ainsi pris en compte dans les conditions d'éligibilité et le calcul de la proratisation du Mico[43]. Un décret fixera le nombre de trimestres maximum pouvant être retenus à ce titre. Par convention, les projections du rapport retiennent que ce maximum est égal à quatre trimestres.

[40] Les périodes pendant lesquelles les fonctionnaires, les magistrats et les militaires vérifiaient les conditions d'affiliation à l'assurance vieillesse, telles que prévues pour bénéficier de l'AVPF et de l'AVA, mais qui étaient affiliés à un régime spécial, seront également réputées cotisées.

[41] Le bénéfice du minimum contributif est ouvert aux personnes ayant liquidé leur retraite au taux plein (durée d'assurance pour le taux plein ou départ à 67 ans). La majoration du minimum contributif est attribuée aux assurés justifiant d'une durée d'assurance cotisée d'au moins 120 trimestres.

[42] La loi crée l'assurance vieillesse aux aidants (AVA) et prévoit que les aidants actuellement éligibles à l'assurance vieillesse du parent au foyer (AVPF) seront transférés à droit constant vers ce nouveau dispositif.

[43] Les périodes pendant lesquelles les fonctionnaires, magistrats et les militaires vérifiaient les conditions d'affiliation à l'assurance vieillesse propres à l'AVPF et à l'AVA tout en étant affiliés à un régime spécial pourront

Pour les exploitants agricoles, le montant de la pension majorée de référence (PMR), aujourd'hui fixé à 713,12 euros, sera revalorisé par décret à hauteur de 100 euros par mois pour les assurés justifiant d'une carrière complète et liquidant leur retraite à compter du 1er septembre 2023. De plus, le plafond d'écrêtement de la PMR sera fixé par décret et devra être au moins égal à celui de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa). Ce plafond sera également augmenté de 100 euros par décret. Comme le Mico, la PMR sera indexée sur le Smic pour le calcul des droits à la liquidation.

La loi modifie également les conditions d'accès au complément différentiel de points de retraite complémentaire obligatoire (CD-RCO) en supprimant la condition de durée d'assurance requise pour accéder au dispositif et la remplace par celle d'une liquidation à taux plein dans les régime d'assurance vieillesse des personnes non salariées des professions agricoles.

Les pensions déjà versées par le régime de base de la sécurité sociale et celui des salariés agricoles et liquidées avant le 1er septembre 2023 seront également assorties d'une majoration allant jusqu'à 100 euros par mois pour les assurés justifiant de plus de 120 trimestres cotisés (bénéficiaires du Mico majoré). Parmi ces assurés et pour ceux qui ne justifieraient pas d'une carrière complète, ce montant sera proratisé. Enfin, un plafond d'écrêtement, dont le montant sera fixé par décret, sera appliqué à la somme de la pension de la majoration.

4. La création d'une majoration spécifique du montant de pension

La loi crée un droit à surcote en fin de carrière (1,25 % pour chaque trimestre supplémentaire cotisé dans une limite de 5 %) pour les assurés ayant obtenu au moins un trimestre de majoration d'assurance acquis au titre de la majoration d'assurance pour enfant, pour éducation ou pour congé parental et justifiant d'une durée d'assurance de 43 annuités à 63 ans. Un décret déterminera les conditions dans lesquelles cette disposition s'appliquera aux poly-pensionnés.

également être réputées cotisées, à condition qu'ils justifient d'une durée d'assurance au moins égale à un seuil fixé par décret.

Partie 2. Les résultats : les évolutions du système de retraite au regard de l'objectif de pérennité financière

Après qu'aient été décrites les hypothèses utilisées pour les projections, cette deuxième partie présente les résultats obtenus. Elle vise à donner des éléments d'appréciation sur la soutenabilité[44] financière du système de retraite.

Le chapitre 1 présente la part des dépenses du système de retraite à l'horizon 2070, en précisant notamment l'évolution de ses déterminants. Il a vocation à déterminer comment évolue la part de la richesse nationale consacrée aux retraites, selon les différents scénarios économiques présentés dans la partie 1.

Le chapitre 2, quant à lui, s'intéresse aux ressources, que ce soit en niveau ou en structure et le chapitre 3 revient sur l'évolution du solde du système de retraite à l'horizon 2070 et en moyenne pour les 25 prochaines années. Le chapitre 4 s'attache à décrire la situation patrimoniale du système de retraite au 31 décembre 2022.

Pour les dépenses, les recettes et le solde, des analyses d'écart avec les projections du COR de 2022 sont présentées dans le chapitre 5 pour l'ensemble des scénarios. Ces écarts s'expliquent, d'une part, par les nouvelles hypothèses macroéconomiques de court terme et, d'autre part, par la réforme votée début 2023. Une décomposition de ces effets est proposée pour le scénario 1,0 %. Toutefois l'analyse de ces écarts ne permet pas d'apprécier l'intégralité des effets de la réforme puisque qu'une réforme des retraites avait déjà été intégrée dans les prévisions macroéconomiques mises à la disposition du COR en 2022 ; en d'autres termes les effets macroéconomiques de la réforme étaient déjà intégrés dès 2022 et les écarts 2022-2023 ne mesurent que la dimension « économies sur les dépenses » de la réforme.

Le chapitre 6 revient sur la sensibilité des résultats au choix des hypothèses tandis que le chapitre 7 présente, à titre illustratif, différentes façons de parvenir à l'équilibre.

[44] Parmi les indicateurs présentés, ceux entourés d'une bordure bleue sont ceux prévus par le décret n° 2014-654 du 20 juin 2014 relatif au Comité de suivi des retraites.

Chapitre 1. Les dépenses du système de retraite

Cette partie est consacrée à la part des dépenses de retraite dans le PIB et à son évolution, qui constitue la mesure de la fraction de la richesse nationale consacrée aux retraites. Cet indicateur est déterminant pour évaluer la soutenabilité financière du système de retraite ; 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.

En 2022, les dépenses du système de retraite s'élevaient à 13,7 % du PIB. Cette part serait en baisse à l'horizon 2030 où elle atteindrait environ 13,5 % du PIB. À partir de 2030, l'évolution de la part des dépenses de retraite dans le PIB dépendrait des scénarios : elle serait en baisse dans les scénarios 1,6 %, 1,3 % et 1,0 % et progresserait légèrement dans le scénario 0,7 %. Elle varierait alors entre 11,4 % et 13,9 % du PIB à l'horizon de la projection.

Ce résultat est obtenu malgré le vieillissement de la population française. L'évolution de la part des dépenses dans le PIB est en effet freinée par l'augmentation de l'âge de départ à la retraite qui passerait de 62,4 ans en 2021 à environ 64,6 ans à partir de 2040, sous l'effet à la fois des réformes visant à reculer l'âge effectif de départ à la retraite (âge et durée d'assurance), notamment de la dernière réforme mise en œuvre à partir de septembre 2023, et du recul de l'âge d'entrée dans la vie active. Ce résultat est également imputable à la baisse de la pension moyenne relative[45] au revenu d'activité moyen qui varierait entre 36,6 % et 44,4 % en fin de période de projection contre 50,4 % en 2021 : la pension moyenne servie à l'ensemble des retraités continuerait à augmenter, mais moins que la rémunération moyenne des actifs, notamment du fait de l'indexation des pensions des régimes de base sur les prix et de la baisse du rendement dans les régimes complémentaires.

[45] Voir Annexe 10 – Lexique.

1. Les dépenses de retraite représentent 13,7 % du PIB en 2022

Avec 360,7 milliards d'euros versés en 2022, les dépenses brutes du système de retraite s'élevaient à 13,7 % du PIB, après avoir atteint un pic à 14,7 % en 2020 du fait de la forte contraction du PIB liée à la crise sanitaire. La part des dépenses de retraite retrouve ainsi les niveaux des années 2010.

Parmi les 361 milliards d'euros, 312 Mds€ étaient consacrés aux pensions de droit direct de retraite de base et de retraite complémentaire (soit 11,8 % du PIB) et 37,2 Mds€ aux pensions de droit dérivé (soit 1,4 % du PIB)[46].

Une fois pris en compte les prélèvements pesant sur les retraites (CSG, CRDS, CASA et assurance-maladie pour les retraites complémentaires), dont une partie sert à financer le système de retraite lui-même[47], les dépenses nettes du système de retraite, effectivement versées aux retraités, s'élevaient à 335,9 milliards d'euros en 2022, soit 12,7 % du PIB. Ce ratio est plus pertinent que le précédent pour apprécier spécifiquement les transferts de richesse entre actifs et retraités.

Parmi les pays suivis par le COR, la France est le deuxième pays (après l'Italie) où la part des dépenses de retraite (publiques et privées) dans le PIB est la plus élevée (voir l'encadré ci-dessous).

[46] Le reste des dépenses (0,5 % du PIB) correspond notamment aux dépenses de gestion et d'action sociale.
[47] Voir le chapitre 2 de cette partie.

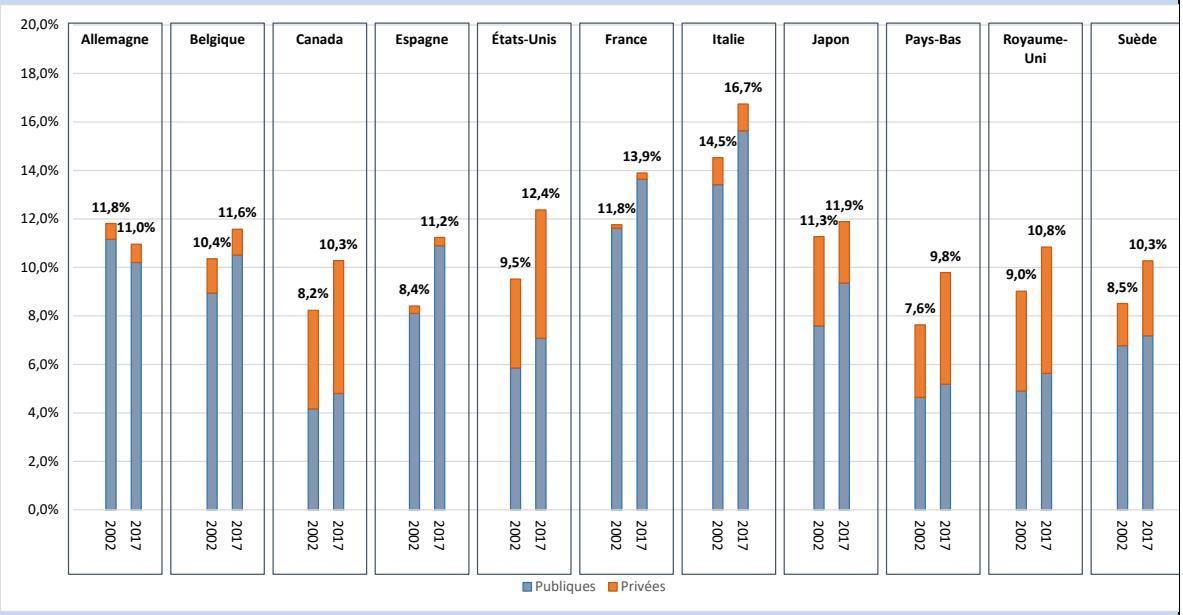
La part des dépenses de retraite dans le PIB dans les pays suivis par le COR

En 2017 (derniers chiffres connus pour l'ensemble des pays), l'Italie et la France affichent les niveaux de dépenses de retraite (publiques et privées) en part du PIB les plus élevés. Plusieurs pays, en revanche, consacrent une part nettement moins élevée de leur PIB aux dépenses de retraite. C'est le cas du Royaume-Uni, des Pays-Bas, du Canada et de la Suède, où la part des dépenses retraite dans le PIB est faible. Les autres pays sont à des niveaux relativement proches entre eux, aux alentours de 11 % à 12 %.

La structure des dépenses de retraite entre public et privé reflète les choix opérés par les pays quant à l'organisation de leur système de retraite. Aux États-Unis, Canada, Pays-Bas et Royaume-Uni, les fonds de retraite privés sont particulièrement développés alors que dans d'autres pays les dépenses de retraite publiques représentent la quasi-totalité des pensions versées (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie et plus encore France).

Entre 2002 et 2017, la part des dépenses de retraite a progressé dans l'ensemble des pays étudiés (sauf en Allemagne), sous l'effet du vieillissement des populations, mais aussi du ralentissement de la croissance en lien avec la crise économique de 2008-2009.

Figure 2.I - Part des dépenses (publiques et privées) dans le PIB en 2002 et 2017 dans les pays suivis par le COR



Lecture : en 2017, les dépenses de retraite (publiques et privées) représentent 11 % du PIB en Allemagne. Les dépenses de retraite publiques constituent l'essentiel des dépenses de retraite dans ce pays.
Sources : calculs SG-COR à partir de la base de données des dépenses sociales de l'OCDE (SOCX)

2. Sur l'ensemble de la période de projection, les dépenses de retraite dans le PIB sont en baisse dans trois scénarios sur quatre et n'augmentent que légèrement dans le scénario 0,7 %

Entre 2002 et 2022, les dépenses de retraite ont augmenté de 1,8 % en moyenne par an en réel, c'est-à-dire en plus de l'évolution des prix. Cette hausse s'explique principalement par la progression régulière du nombre de retraités (+1,7 % en moyenne annuelle), notamment avec l'arrivée à l'âge de la retraite à partir de 2006 des générations nombreuses du *baby-boom* et de façon bien moindre par l'augmentation de leur pension moyenne (+0,2 % en moyenne annuelle).

Entre 2022 et 2030, les dépenses de retraite progresseraient en réel entre 1,3% et 1,4 % en moyenne annuelle quel que soit le scénario, portées par l'augmentation du nombre de retraités (+ 0,7 % en moyenne annuelle sur la période) et celle de la pension moyenne qui progresserait également de 0,7 % en réel par an.

Entre 2030 et 2050, les dépenses de retraite dans le PIB augmenteraient de 0,8 % (euros constants) dans le scénario 0,7 % et de 1,1 % dans le scénario 1,6 %. Les effectifs de retraités augmenteraient de 0,7 % par an en moyenne sur la période ; cette progression serait beaucoup plus importante en début qu'en fin de période, alors que la pension moyenne progresserait en réel de 0,1 % à 0,4 % en moyenne annuelle.

Enfin, de 2050 à 2070, la progression des dépenses se différencierait plus nettement selon les scénarios et résulterait exclusivement de l'évolution de la pension moyenne alors que le nombre de retraités serait stable. Les dépenses, comme la pension moyenne, augmenteraient ainsi de 0,6 % en réel en moyenne annuelle dans le scénario 0,7 % et de 1,1 % dans le scénario 1,6 %.

Tableau 2.1 - Taux de croissance annuel moyen des dépenses de retraite (euros constants 2021), des effectifs de retraités, de la pension moyenne réelle et du PIB en volume par sous-périodes

En %		2002-2022	2022-2030	2030-2050	2050-2070
Scénario 1,6%	**Dépenses**	**1,8%**	**1,4%**	**1,1%**	**1,1%**
	Nombre de retraités	*1,7%*	*0,8%*	*0,7%*	*0,1%*
	Pension moyenne	*0,2%*	*0,6%*	*0,4%*	*1,0%*
	PIB en volume	**1,1%**	**1,6%**	**1,6%**	**1,5%**
Scénario 1,3%	**Dépenses**	**1,8%**	**1,4%**	**1,0%**	**1,0%**
	Nombre de retraités	*1,7%*	*0,8%*	*0,7%*	*0,1%*
	Pension moyenne	*0,2%*	*0,6%*	*0,3%*	*0,8%*
	PIB en volume	**1,1%**	**1,5%**	**1,3%**	**1,2%**
Scénario 1,0%	**Dépenses**	**1,8%**	**1,3%**	**0,9%**	**0,8%**
	Nombre de retraités	*1,7%*	*0,8%*	*0,7%*	*0,1%*
	Pension moyenne	*0,2%*	*0,6%*	*0,2%*	*0,7%*
	PIB en volume	**1,1%**	**1,5%**	**1,0%**	**0,9%**
Scénario 0,7%	**Dépenses**	**1,8%**	**1,3%**	**0,8%**	**0,6%**
	Nombre de retraités	*1,7%*	*0,8%*	*0,7%*	*0,1%*
	Pension moyenne	*0,2%*	*0,6%*	*0,1%*	*0,5%*
	PIB en volume	**1,1%**	**1,4%**	**0,7%**	**0,6%**

Lecture : entre 2002 et 2022, les dépenses de retraite ont progressé de 1,8 % (euros constants) en moyenne annuelle : cette progression résulte de celle du nombre de retraités (1,7 %) et de la pension moyenne (0,2 % en réel). Sur cette période, le PIB en volume a quant à lui progressé de 1,1 % en moyenne annuelle.
Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, hors RAFP. Retraités ayant au moins un droit direct de retraite.
Sources : projections COR - juin 2023, comptes nationaux de l'Insee, rapports à la CCSS 2002-2022 et Drees, modèle Ancètre 2021.

L'évolution de la part des dépenses de retraite dans le PIB est un ratio qui dépend, au numérateur, de l'évolution des dépenses de retraite et au dénominateur de l'évolution du PIB.

Entre 2002 et 2022, la croissance du PIB en volume a été nettement moins importante en moyenne annuelle (1,1 %) que celle des dépenses (1,8 % en réel), en raison de la crise économique de 2008-2009 puis de la crise sanitaire de 2020. Après avoir atteint un point haut en 2014 (14,1 %), la part des dépenses de retraite dans le PIB s'est ensuite réduite régulièrement de 2014 à 2019 (-0,5 point de PIB), en raison de la reprise de l'activité et des mesures prises sur les retraites[48]. En conséquence, la part des dépenses de retraite dans le PIB a progressé de 2 points sur cette période, passant de 11,7 % à 13,7 %. Depuis trois ans, elle est chahutée par la crise sanitaire et ses effets sur le PIB : elle a ainsi progressé de 1,1 point entre 2019 et 2020 avant de redescendre de 1 point entre 2021 et 2022 en lien avec la forte reprise de l'activité.

[48] La réduction en fin de période est légèrement plus sensible en considérant les dépenses de retraite nette de prélèvements du fait de la hausse des taux de CSG intervenue en 2018.

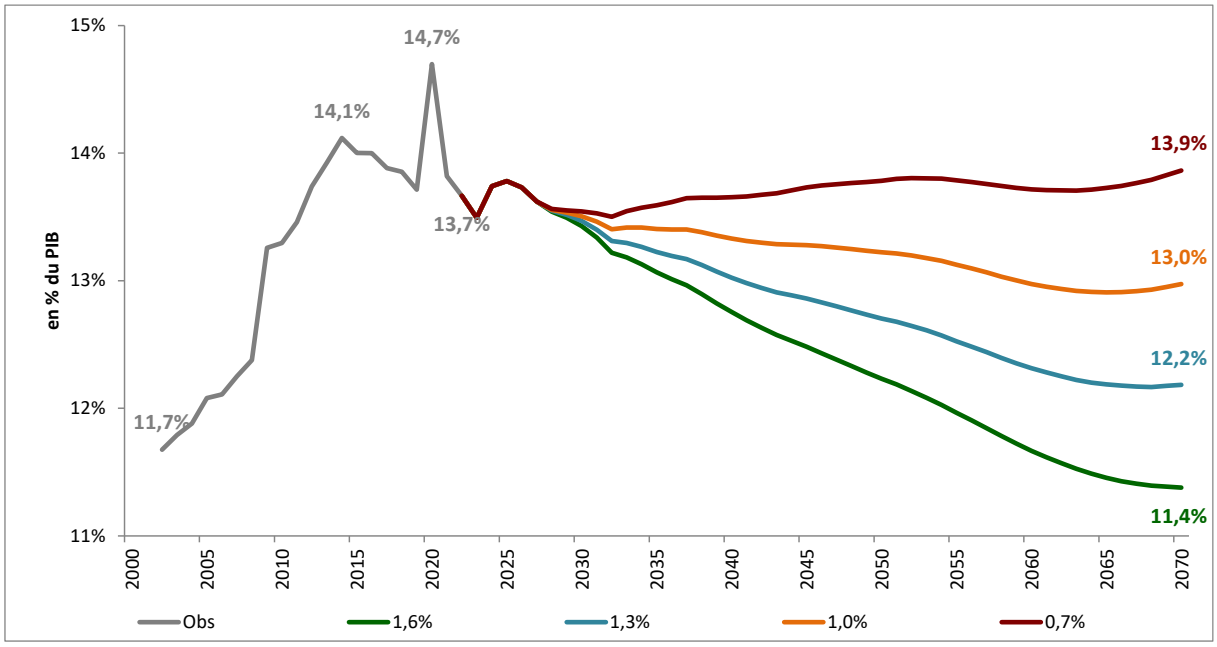
Entre 2022 et 2030, les dépenses de retraite continueraient en réel à progresser de 1,3 % à 1,4 % en moyenne annuelle en fonction du scénario, soit moins que le PIB en volume (entre 1,4 % et 1,6 % selon le scénario). En valeur, c'est-à-dire une fois prises en compte les évolutions respectives des prix à la consommation et de ceux du PIB, la part des dépenses de retraite dans le PIB serait en baisse sur la période (de 0,2 point pour atteindre 13,5 % en 2030). Elle commencerait par progresser rapidement en lien avec les revalorisations des pensions prévues pour 2024 et 2025 : comme les pensions sont indexées sur l'inflation constatée en moyenne entre l'année n-1 et l'année n-2, l'accélération des prix constatée depuis 2022 se répercute sur les dépenses de pensions jusqu'en 2025 alors qu'il est prévu un ralentissement de l'inflation dès l'an prochain. Avec des revalorisations ensuite moins élevées et la montée en charge de la réforme des retraites, la part des dépenses de retraite dans le PIB diminuerait ensuite de 2026 à 2030.

Entre 2030 et 2050, une fois atteintes les cibles économiques de long terme, les évolutions divergeraient selon les scénarios. Dans le scénario 1,6 %, les dépenses de retraite augmenteraient en réel de 1,1 % par an en moyenne alors que la croissance annuelle moyenne du PIB en volume serait de 1,6 % par an : la part des dépenses de retraite serait ainsi en baisse et s'établirait à 12,2 % en 2050. Dans le scénario 0,7 %, la croissance du PIB en volume serait en moyenne de 0,7 % annuellement et celle des dépenses réelles de 0,8 % et la part des dépenses de retraite atteindrait 13,8 % en 2050.

Entre 2050 et 2070, les évolutions seraient sensiblement similaires à celles de la période précédente : la part des dépenses de retraite continuerait à baisser si la croissance de la productivité est au moins égale à 1,0 % en moyenne par an et serait de 11,4 % dans le scénario 1,6 % en 2070. Elle serait en très légère augmentation dans le scénario 0,7 % où elle atteindrait 13,9 % en 2070.

Au final, sur l'ensemble de la période de projection, la part des dépenses de retraite dans le PIB serait en baisse dans les scénarios 1,0 %, 1,3 % et 1,6 % et augmenterait très légèrement dans le scénario 0,7 %. À l'horizon 2070, la part des dépenses de retraite varierait ainsi entre 11,4 % du PIB (scénario 1,6 %) et 13,9 % (scénario 0,7 %) contre 13,7 % en 2022.

Figure 2.1 - Dépenses du système de retraite en % du PIB observées et projetées



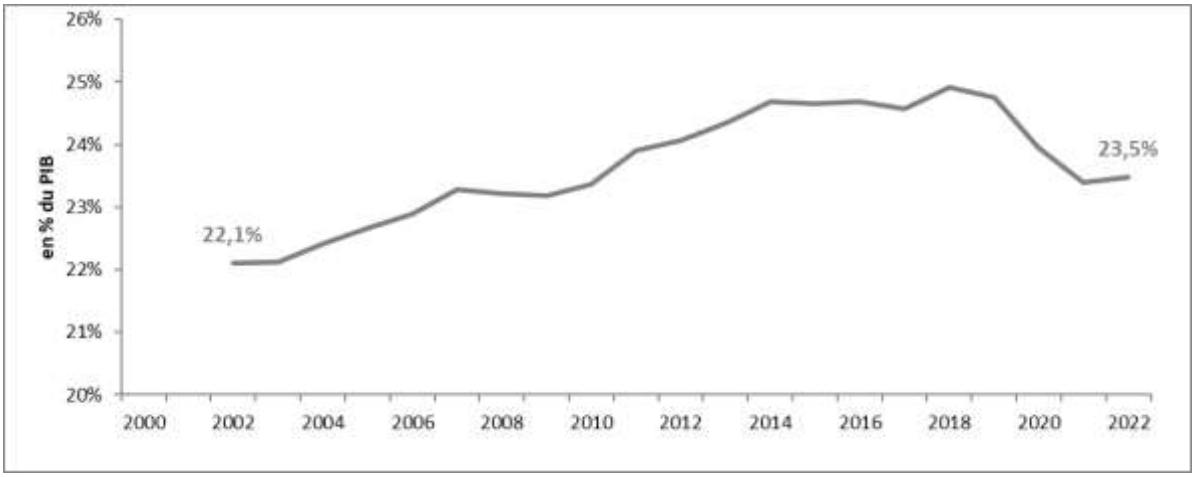
Note : données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions. À compter de 2020, les comptes de la CRPNPAC (régime complémentaire du personnel navigant de l'aviation civile), sont inclus.
Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, hors RAFP. Retraités ayant au moins un droit direct de retraite.
Sources : projections COR - juin 2023, comptes nationaux de l'Insee, rapports à la CCSS 2002-2022.

3. Dépenses de retraite et dépenses publiques

De 2002 à 2019, les dépenses de retraite ont constitué une part de plus en plus importante de l'ensemble de dépenses publiques, passant de 22 % à 25 % environ sur cette période. Elles expliquent par ailleurs une grande partie de la progression des dépenses publiques. En effet, de 2002 à 2019, la part des dépenses publiques dans le PIB a augmenté de 2,6 points, quand celle des retraites – toujours rapportée au PIB – a, elle, augmenté de plus de 2 points.

Avec la crise sanitaire de 2020, les dépenses publiques ont en proportion augmenté plus que les dépenses de retraite en lien avec la hausse des dépenses de santé et la mise en œuvre de dispositifs de soutien à l'économie. En 2022, les dépenses de retraite ont représenté 23,5 % de l'ensemble des dépenses publiques. Cette proportion est en légère progression par rapport à 2021 car la forte diminution des dépenses de soutien d'urgence et, dans une moindre mesure, de relance, a été compensée partiellement par les mesures de soutien pour faire face à l'inflation.

Figure 2.2 - Dépenses du système de retraite en % des dépenses publiques



Note : données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions. À compter de 2020, les comptes de la CRPNPAC (régime complémentaire du personnel navigant de l'aviation civile), sont inclus.
Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.
Sources : rapports à la CCSS 2002-2022 ; comptabilité nationale Insee.

4. Évolution des dépenses de retraite et réformes

Depuis le début des années 1990, un certain nombre de réformes ont été mises en œuvre afin de réduire la part des dépenses de retraite dans le PIB. Elles ont consisté d'une part, à reculer l'âge effectif de départ à la retraite (en augmentant la durée d'assurance pour le taux plein - réformes de 1993, 2003, 2014 et 2023- et en reculant les bornes d'âge d'ouverture des droits - 2010 et 2023- et d'âge d'annulation de la décote en 2010) et à faire baisser la pension moyenne relative au revenu moyen d'activité (indexation des pensions et des droits dans les régimes de base sur les prix et non plus sur les salaires et baisse des rendements instantanés dans les régimes complémentaires).

Avant la dernière réforme, l'Insee estimait que ces mesures avaient permis de diminuer la part des dépenses de retraite de l'ordre de 5 points de PIB en 2030 et 6 points en 2070 pour une hypothèse de croissance de la productivité du travail de 1,0 %[49]. Selon une première estimation, qui sera affinée lors du prochain exercice complet de projection du COR, la réforme de 2023 contribuerait à faire baisser la part des dépenses de retraite de 0,2 point de PIB en 2030 mais les augmenterait à l'inverse de 0,2 point de PIB en 2070[50].

[49] Voir à ce sujet l'intervention d'Antoine Bozio, « Système de retraite et croissance économique » au colloque du COR du 15 novembre 2021.
[50] Voir le chapitre 5 de cette partie.

5. Les déterminants démographiques, économiques et réglementaires des dépenses de retraite

La baisse de la part des dépenses de retraite dans trois scénarios sur quatre peut sembler contre-intuitive au regard du vieillissement attendu de la population. Elle résulte des dynamiques respectives de la pension moyenne relative aux revenus d'activité, qui varierait entre 35,2 % (scénario 1,6 %) et 42,7 % (scénario 0,7 %) du revenu d'activité moyen en 2070, contre 50,4 % en 2021, et du rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités qui diminuerait sensiblement, passant de 1,7 cotisant par retraité de droit direct en 2021 à environ 1,4 à l'horizon de la projection.

Figure 2.3 - Les déterminants de l'évolution de la masse des pensions

Figure 2.3a – Pension moyenne de l'ensemble des retraités, relative au revenu d'activité moyen (en % du revenu d'activité moyen brut)

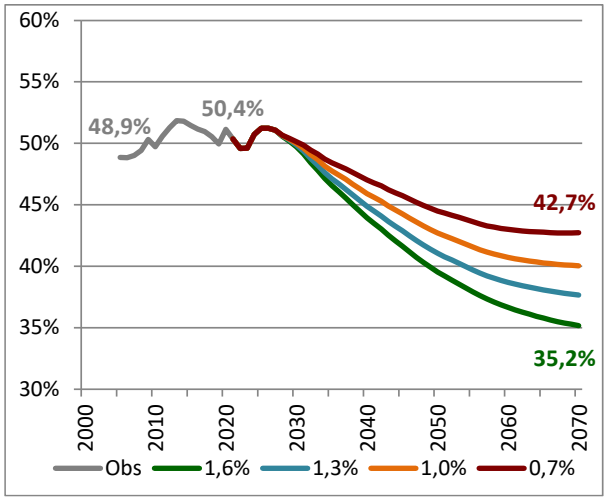
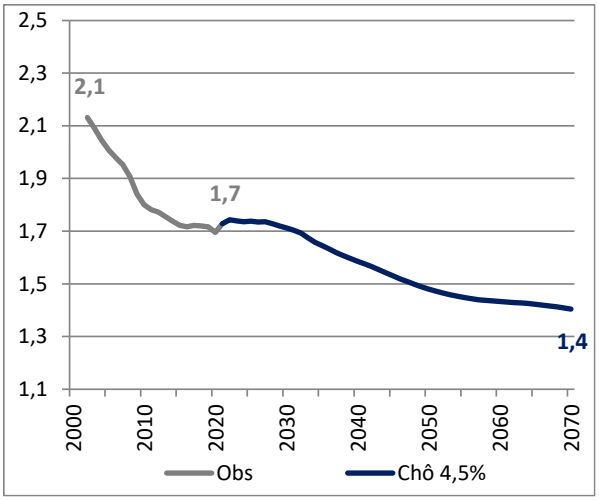


Figure 2.3b – Rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités



Champ : pour la pension nette moyenne, personnes retraitées de droit direct (ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, hors RAFP) résidant en France ; pour le revenu net d'activité moyen, personnes en emploi.

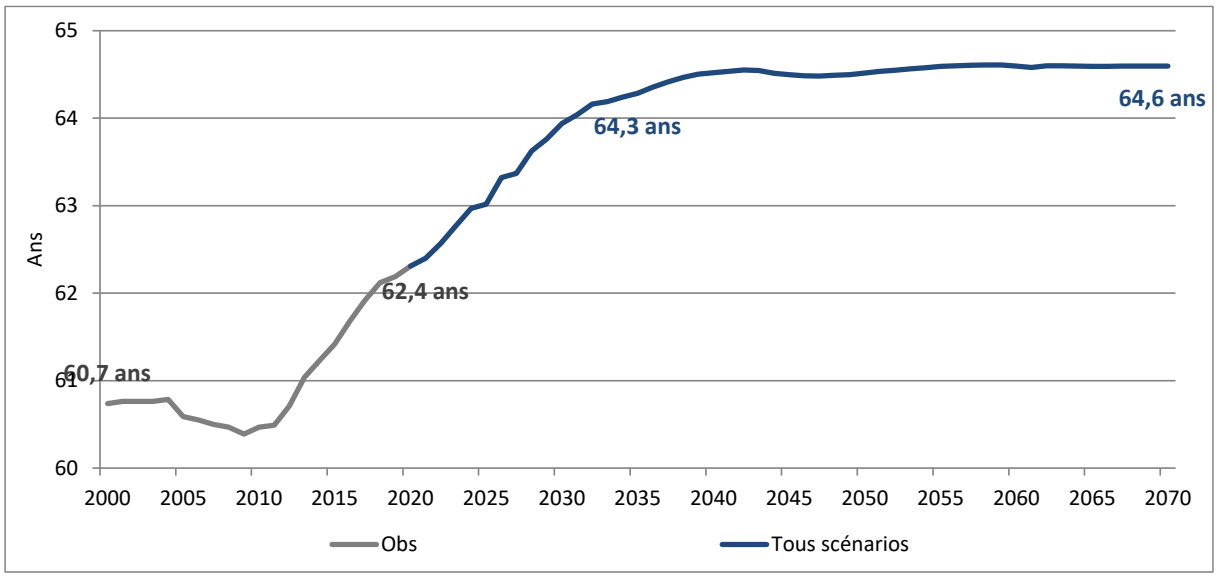
Note : le revenu net d'activité moyen intègre en 2020 et 2021 l'indemnisation de l'activité partielle (calculs SG-COR).

Sources : projections COR - juin 2023, comptes nationaux de l'Insee, rapports à la CCSS 2002-2022, Dares (activité partielle) et Drees, modèle Ancètre 2021.

5.1 Le rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités baisserait sur toute la période de projection malgré la hausse de l'âge de départ à la retraite

La baisse du rapport entre le nombre de cotisants et celui des retraités s'observerait alors que l'âge conjoncturel de départ à la retraite[51] passerait de 62,4 ans en 2021 à 64,5 ans environ à partir des années 2040 du fait des réformes votées. Cette augmentation de l'âge de départ à la retraite débute en 2010 (report de l'âge minimal de 60 à 62 ans) et se poursuit avec le report de l'âge d'annulation de la décote (de 65 à 67 ans), le nouveau recul de l'âge d'ouverture des droits mis en place à partir du 1er septembre 2023 (de 62 ans à 64 ans), et la hausse de la durée d'assurance requise pour le taux plein (accélérée avec la réforme de 2023) alors que les générations qui prendront leur retraite d'ici 2040 sont entrées plus tardivement sur le marché du travail.

Figure 2.4 - Âge conjoncturel de départ à la retraite



Champ : retraités de droit direct résidents en France et à l'étranger de l'ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires.
Source : Drees, modèles Ancêtre et Trajectoire, hypothèses COR 2023.

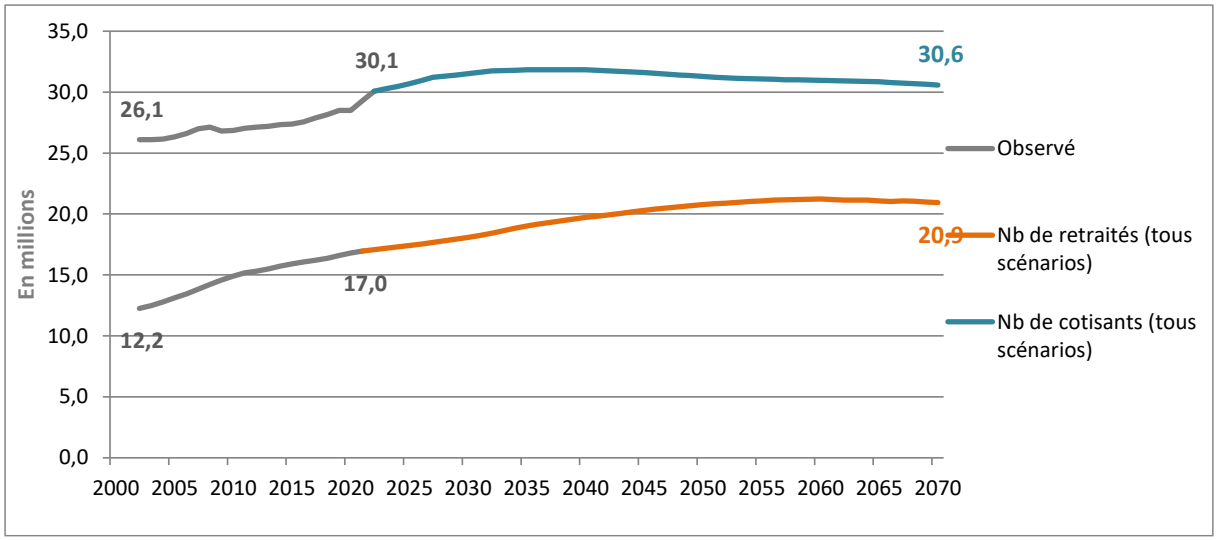
La baisse du rapport entre les cotisants et les retraités provient donc pour l'essentiel des évolutions démographiques.

[51] L'âge moyen conjoncturel de départ à la retraite dépend des probabilités d'être retraité à chaque âge entre 50 et 70 ans. Il correspond à l'âge moyen de départ pour une génération fictive qui aurait, à chaque âge, la même proportion de retraités que celle observée au cours d'une année donnée (voir le document n° 1 de la séance du COR du 27 mai 2015).

Le nombre de cotisants, de 30 millions[52] en 2022, continuerait d'augmenter jusqu'au milieu des années 2030 où il s'établirait à 31,8 millions de personnes et se stabiliserait pendant les 10 années suivantes. Le nombre de cotisants diminuerait ensuite en moyenne de 42 000 par an à partir de 2045 pour s'établir à 30,6 millions en 2070.

Le nombre de retraités de droit direct[53] progresserait quant à lui sur toute la période de projection. Il passerait ainsi de 17 millions en 2021 à 20,9 millions en 2070 dans tous les scénarios. Cette progression serait particulièrement rapide jusque vers 2035-2040 du fait de l'arrivée à la retraite des générations nombreuses du *baby-boom*, malgré la montée en charge des réformes relatives à l'âge de la retraite : entre 2030 et 2040, le nombre de retraités croîtrait de 1,6 million. Il augmenterait ensuite de façon nettement plus modérée : 1 million entre 2040 et 2050 avant de se stabiliser jusqu'en 2070, l'augmentation de l'âge de départ à la retraite permettant de compenser l'arrivée à cet âge des générations nées à partir de la fin des années 1990 qui sont un peu plus nombreuses que les générations qui les précèdent.

Figure 2.5 - Effectifs de retraités et de cotisants observés et projetés



Champ : retraités de droit direct de l'ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires.
Source : projections COR – juin 2023.

5.2 La pension moyenne augmenterait moins que le revenu moyen d'activité

La baisse du rapport entre le nombre de cotisants et celui de retraités serait contrebalancée par le fait que la pension moyenne des retraités continuerait de croître en euros constants, mais moins vite que les revenus d'activité moyens : elle progresserait ainsi de 0,4 % (scénario 0,7 %) à 0,7 % (scénario 1,6 %) en moyenne par an alors que le revenu d'activité moyen augmenterait de 0,7 % à 1,4 % par an entre 2022 et 2070.

[52] L'indicateur retenu ici est l'emploi total issu des données de la comptabilité nationale de l'Insee.
[53] Le nombre de retraités est estimé à partir des données des modèles Ancètre et Trajectoire de la Drees.

Depuis le début des années 2000, la pension moyenne est quasiment stable en euros constants, malgré l'amélioration de la pension des femmes nouvellement retraitées (liée à des carrières plus longues) et la montée en charge des pensions dans les régimes complémentaires. D'une part, les taux de remplacement sont en baisse dans l'ensemble des régimes. Dans le régime de base des salariés du secteur privé, cette baisse est liée à l'indexation des droits sur les prix ; pour les fonctionnaires, elle est à rapprocher de l'augmentation du taux de primes et au gel de la valeur du point d'indice. Dans ces régimes, l'augmentation de la durée d'assurance requise pour la liquidation des retraites au taux plein a également un effet à la baisse sur les coefficients de proratisation des pensions pour les personnes ayant des carrières incomplètes. À l'Agirc-Arrco, elle est liée à la baisse du rendement du régime depuis 1990 : pour un euro de cotisation, les droits acquis sont environ deux fois moins élevés qu'il y a trente ans. À ces facteurs structurels de ralentissement se sont ajoutées de moindres revalorisations par rapport à l'inflation sur la période récente (décalage des dates de revalorisation de 2014 à 2018 et sous-indexation en 2019 et 2020 pour les pensions de base ; gel de la valeur du point de 2013 à 2018, puis sous-revalorisation en 2019 et 2020 pour les pensions complémentaires).

Pour ce qui concerne les perspectives, la pension moyenne augmenterait moins que les revenus d'activité sur toute la période de projection. Si les effets de l'indexation des droits sur les prix se stabilisent vers la fin des années 2030[54], la croissance modeste des revenus d'activité et le niveau du chômage constatés depuis le début des années 2000, qui affectent la constitution des droits à retraite, auraient des effets retardés sur le niveau des pensions de base à la liquidation jusque dans les années 2050, moment où la croissance des salaires moyens des 25 années précédentes convergerait sur la croissance annuelle du salaire moyen (entre 0,7 % et 1,6 % par an). Ensuite, les effets de la baisse du rendement à l'Agirc-Arrco, qui ne se stabiliserait qu'à partir de 2033, continueraient à se diffuser au fur et à mesure que les générations concernées arriveraient à l'âge de la retraite, soit après l'horizon de la projection. Enfin, les taux de remplacement continueraient également à baisser dans la fonction publique de l'État en raison de la baisse du coefficient de proratisation moyen au fil des générations suite aux entrées plus tardives dans le régime de la FPE. Enfin, la croissance de la pension moyenne serait modérée par le vieillissement de la population retraitée. Comme les pensions des retraités les plus âgés sont en général plus faibles que celles des retraités les plus jeunes du fait de l'effet *noria*[55], l'allongement de la durée de retraite, qui augmente la part des plus âgés dans les effectifs de retraités, contribue mécaniquement à ralentir la croissance de la pension moyenne[56].

La diminution relative de la pension moyenne par rapport à la rémunération moyenne ne doit pas conduire à conclure que les retraités s'appauvriront avec le temps. Il ne s'agit que d'une évolution relative, la pension moyenne des retraités devrait demain être plus élevée en valeur réelle que la pension moyenne perçue aujourd'hui (voir figure ci-dessous)

[54] En régime stationnaire (croissance des salaires, durée de carrière et durée de retraite constantes), il peut être démontré que la pension moyenne augmente comme le revenu moyen d'activité et que les règles d'indexation des droits et des pensions n'interviennent plus.

[55] L'effet *noria* désigne l'évolution de la pension moyenne liée 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.

[56] Voir à ce sujet le document n° 4 de la séance du COR du 26 janvier 2023, « Évolution de la pension relative projetée : les règles d'indexation expliquent-elles tout ? »

Figure 2.6 - Pension nette moyenne et revenu net d'activité moyen en projection

Figure 2.6a - Pension nette moyenne en euros constants 2021

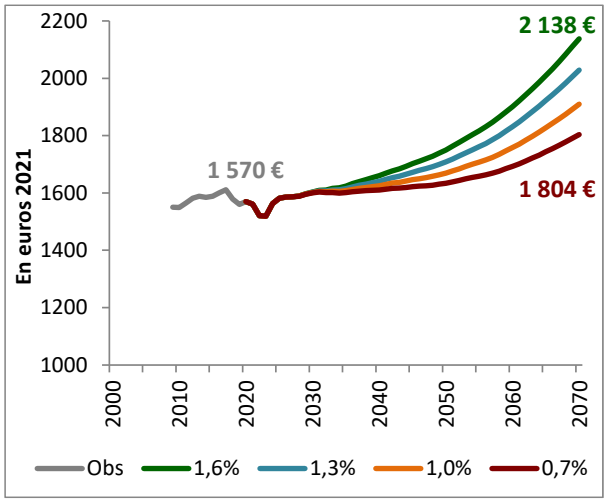
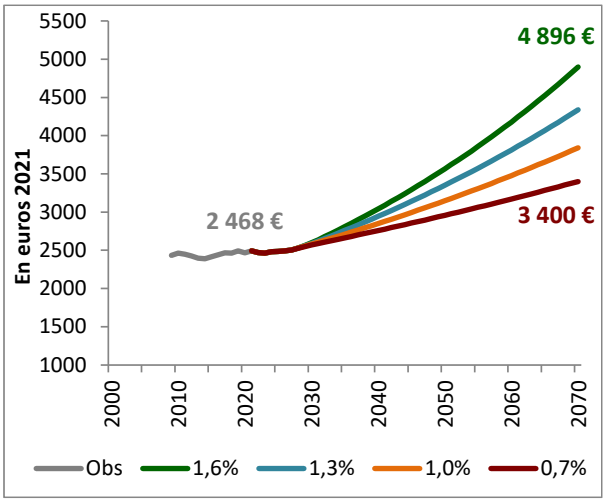


Figure 2.6b - Revenu net d'activité moyen en euros constants 2021



Champ : pour la pension nette moyenne, personnes retraitées de droit direct (ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, hors RAFP) vivant en France ; pour le revenu net d'activité moyen, personnes en emploi.
Note : le revenu net d'activité moyen intègre en 2020 et 2021 l'indemnisation de l'activité partielle (calculs SG-COR).
Sources : projections COR - juin 2023, comptes nationaux de l'Insee, rapports à la CCSS 2002-2022, Dares (activité partielle) et Drees, modèle Ancètre 2021.

5.3 Une décomposition comptable de l'évolution de la part des dépenses de retraite selon ses principaux déterminants

Le graphique suivant qui décompose l'évolution de la part des dépenses de retraite dans le PIB en projection selon ses principaux déterminants (démographiques, économiques et réglementaires) permet de résumer les évolutions décrites ci-dessus.

Concrètement, la trajectoire de la part des dépenses de retraites dans le PIB peut être décomposée de la façon suivante :

$$Part\ des\ depenses\ de\ retraite\ dans\ le\ PIB = \frac{population\ 60\ ans\ et\ plus}{population\ 20-59\ ans} \times \frac{rémunération\ moyenne}{Prod\ par\ tête}\ X\ \frac{population\ 20-59\ ans}{population\ en\ emploi} \times \frac{nombre\ de\ retraités\ de\ tous\ âges}{population\ 60\ ans\ et\ plus} \times \frac{pension\ moyenne}{rémunération\ moyenne}$$

❶ Rapport démographique

❷ Contexte économique

⇨ Taux de retraités

⇨ Pension relative

❸ Règles du système de retraite

- Le rapport démographique traduit le vieillissement de la population, mesuré par le ratio entre le nombre de personnes en âge d'être à la retraite (ici les 60 ans et plus) et celui en âge de travailler (ici les 20-59 ans).
- Le contexte économique prend en compte le partage de la richesse produite et l'inverse du taux d'emploi[57].
- Le taux de retraités reflète l'évolution des âges de départ à la retraite.
- La pension relative est un indicateur du degré de protection offerte par le système de retraite.
- Le résidu prend en compte plusieurs dimensions non couvertes dans la décomposition (écart entre prestations de retraite versées aux retraités et dépenses totales de retraite y compris frais de gestion par exemple).

De 2002 à 2022, le rapport dépenses de retraite / PIB a progressé de 2,0 points de pourcentage sous l'effet principalement du vieillissement.

Le rapport démographique est passé de 2,1 à 1,7 sur cette période et a contribué pour 4,9 points à cette progression. Du fait de l'augmentation de l'âge de départ à la retraite, le taux de retraités y a contribué négativement (-0,7 point). De même, la hausse des taux d'emploi des femmes comme ceux des hommes de plus de 50 ans a conduit à ce que le contexte économique contribue à faire diminuer le ratio dépenses de retraite / PIB (-1,9 point). En revanche, la pension relative a été en légère augmentation et a contribué positivement à l'évolution de la part des dépenses de retraite dans le PIB (0,2 point).

[57] L'inverse du ratio retenu ici est légèrement différent du ratio habituel qui rapporte le nombre de personnes âgées de 20 à 59 ans au nombre total de personnes en emploi de ces mêmes âges.

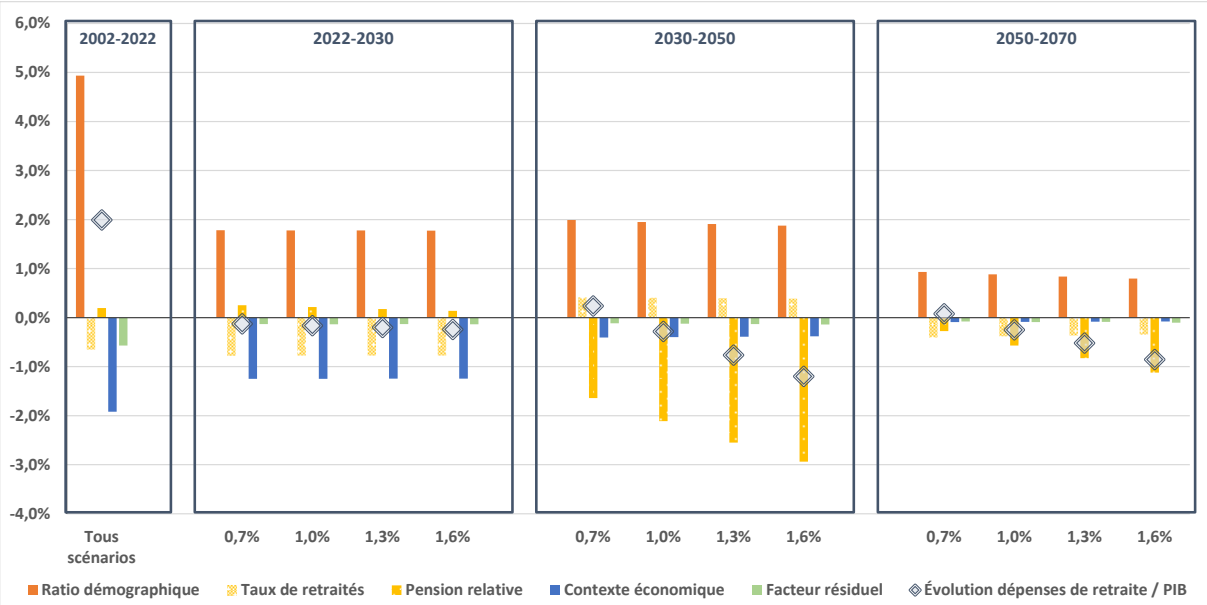
En projection, quel que soit le scénario retenu, entre 2022 à 2030, la part des dépenses de retraite dans le PIB baisserait de 0,2 point (excepté pour le scénario 0,7 % où elle baisserait de 0,1 point). Le vieillissement de la population (dont la contribution est de 1,8 point) serait partiellement compensé par l'augmentation progressive de l'âge de départ à la retraite due aux réformes (augmentation de la durée d'assurance et de l'âge d'ouverture des droits). L'amélioration du contexte économique et la baisse du taux de retraités contribueraient ainsi à faire baisser respectivement de 1,2 point et 0,8 point la part des dépenses de retraite dans le PIB. La contribution de la pension relative continuerait à être positive sur cette période (de l'ordre de 0,1 point à 0,3 point).

De 2030 à 2050, la part des dépenses de retraite serait en légère progression dans le scénario 0,7 % et en baisse dans les trois autres scénarios (de -0,3 point à -1,2 point). Le rapport démographique continuerait à jouer positivement sur cette évolution (environ 2 points) tandis que la contribution du taux de retraités serait positive (0,4 point) en raison du vieillissement de la population retraitée[58]. L'amélioration des taux d'emploi continuerait à avoir un léger effet négatif sur la part des dépenses de retraite dans le PIB (-0,4 point). Les écarts de variation de la part des dépenses de retraite dans le PIB serait ainsi en très large partie imputables à la baisse de la pension relative dont la contribution varierait selon les scénarios, entre -1,6 point et -2,9 points.

Enfin, de 2050 à 2070, la part des dépenses de retraite dans le PIB continuerait de croître dans le scénario 0,7 et de diminuer dans les trois autres scénarios, mais à un rythme moindre. Le vieillissement démographique, dont la contribution s'élève à 0,9 point environ, serait plus ou moins contrebalancé par la baisse de la pension relative dont la contribution varierait entre -0,3 point et -1,1 point.

[58] Comme le taux de retraités (mesuré par le rapport entre le nombre de retraités et la population totale de 60 ans et plus) augmente avec l'âge, plus la population retraitée est âgée, plus le taux de retraités est élevé, ce qui augmente mécaniquement sa contribution.

Figure 2.7 - Évolution observée et projetée entre 2002 et 2070 de la part des dépenses de retraite dans le PIB et contributions à cette évolution



Lecture : entre 2022 et 2030, la part des dépenses de retraite dans le PIB baisserait de 0,2 point dans le scénario 1,0 %. Le contexte économique et le taux de retraité contribueraient à faire baisser respectivement de 1,2 point et 0,8 point ce ratio tandis que le vieillissement démographique et la pension relative contribueraient à l'augmenter de 1,8 point et 0,2 point.
Note : le ratio démographique correspond au rapport entre la population âgée de 60 ans et plus et celle âgée de 20 à 59 ans. Le marché du travail correspond à l'inverse du taux d'emploi (mesuré comme le nombre total de personnes en emploi rapporté à la population âgée de 20 à 59 ans). Enfin les règles du système de retraite sont appréhendées à travers le taux de retraités (nombre total de retraités rapporté aux personnes âgées de 60 ans et plus) et la pension moyenne relative au revenu moyen d'activité.
Sources : projections COR - juin 2023, comptes nationaux de l'Insee, rapports à la CCSS 2002-2022, Dares (activité partielle) et Drees, modèle Ancètre 2021.

6. La part des dépenses de retraite dans le PIB résulte d'une dynamique différente selon les régimes

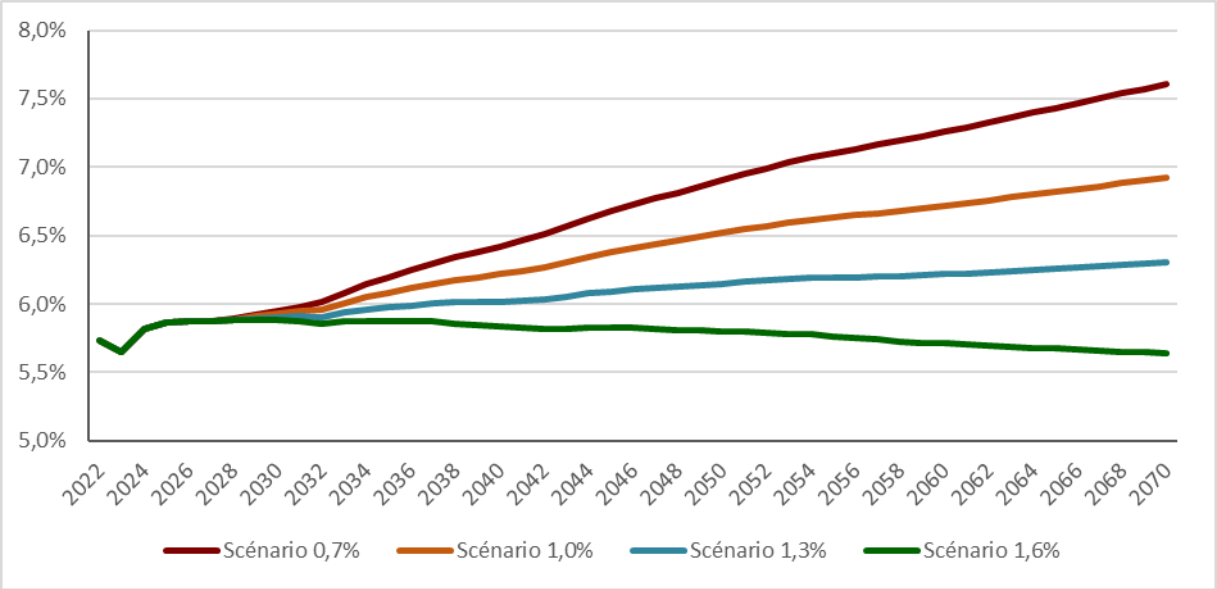
L'évolution globale de la part des dépenses de retraites dans le PIB résulte d'une dynamique qui est différenciée selon les régimes. Une décomposition est ici proposée en distinguant quatre groupes de régimes.

Le premier groupe rassemble les régimes de base des salariés du secteur privé et des artisans et commerçants, soit les régimes concernés par la Liquidation Unique des Régimes Alignés (Lura) et le FSV. Le deuxième groupe concerne les régimes complémentaires de ce même champ. Ces deux groupes recouvrent essentiellement les salariés du secteur privé mais intègrent également les artisans et commerçants qu'il n'est pas possible de distinguer depuis l'intégration du RSI au régime général. Le troisième groupe associe les régimes de la fonction publique et les régimes spéciaux. Enfin, le quatrième groupe comprend les régimes de base et complémentaires des non-salariés (hors artisans et commerçants), à savoir les régimes des professions libérales, des avocats et des exploitants agricoles.

6.1 Les régimes de base des salariés du privé et des indépendants et le FSV

La part des dépenses de retraite (hors transferts financiers entre régimes) dans le PIB des régimes de base des salariés du privé et du FSV augmenterait sur la période de projection dans les scénarios 0,7 %, 1,0 % et 1,3 % et baisserait légèrement dans le scénario 1,6 %. Elle varierait ainsi entre 5,6 % dans le scénario 1,6 % et 7,6 % dans le scénario 0,7 % à l'horizon de la projection contre 5,7 % en 2022.

Figure 2.8 - Part des dépenses de retraite dans le PIB observée et projetée des régimes de base des salariés du privé et des indépendants ainsi que du FSV



Champ : régimes de base des salariés du privé et des indépendants + FSV.
Note : données hors charges financières.
Sources : projections COR - juin 2023, comptes nationaux de l'Insee et rapports à la CCSS 2019-2022.

Ces trajectoires reflètent essentiellement l'évolution de la part des dépenses de retraite dans le PIB de la Cnav qui représente plus de 95 % du champ étudié ici sur toute la période de projection. Ainsi, dans ce régime, la dégradation de 27 % environ du rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités sur la période de projection ne serait compensée que dans le scénario 1,6 % par la baisse de la pension relative au revenu d'activité[59].

Figure 2.9 - Les déterminants de l'évolution de la masse des pensions de la Cnav dans le PIB

Figure 2.9a – Rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités Cnav (base 100 en 2022)

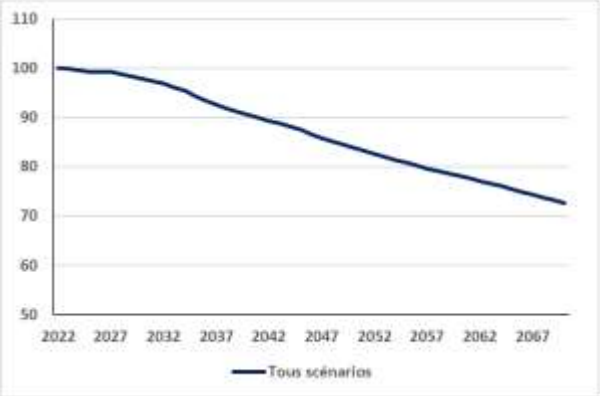
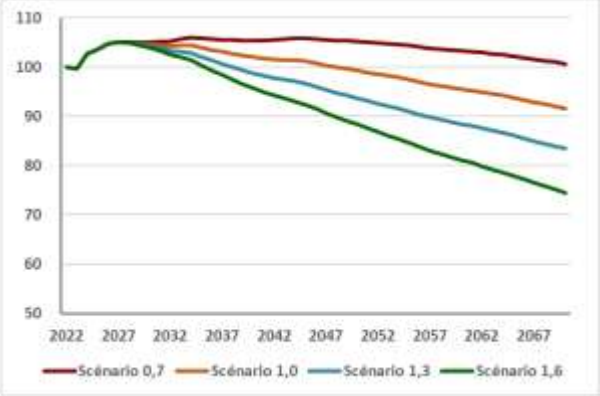


Figure 2.9b – Pension moyenne des retraités Cnav relative au revenu d'activité moyen (base 100 en 2022)



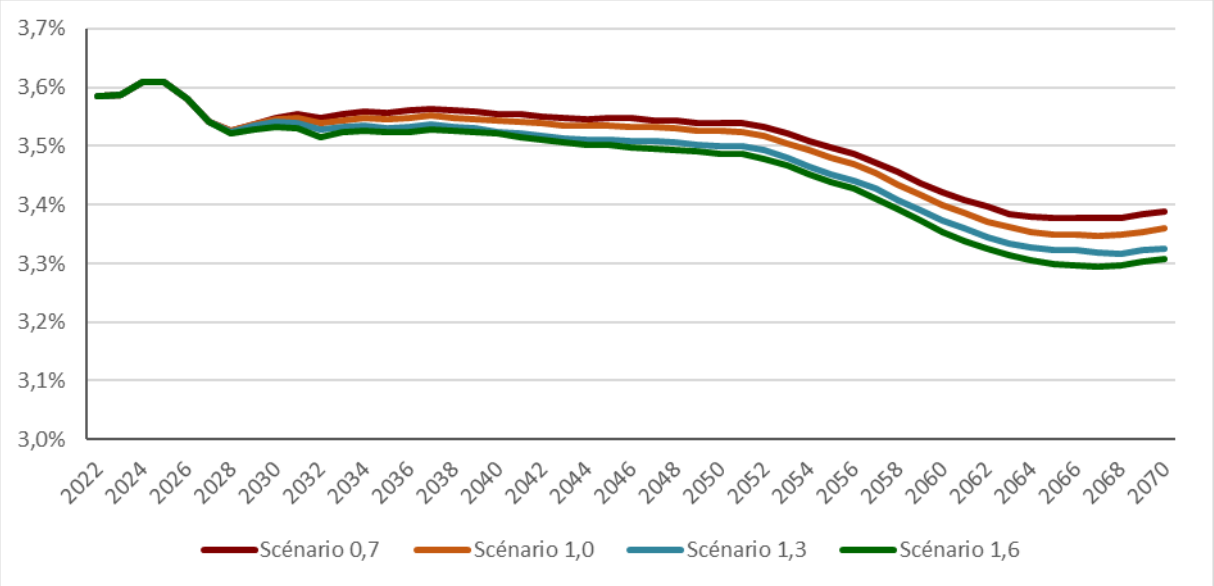
Lecture : le rapport entre le nombre de cotisants (ensemble des régimes) et le nombre de retraités de la Cnav est en baisse de 27,4 % entre 2022 et 2070 tandis que le ratio entre la pension relative et le revenu d'activité baisse de 8,4 % sur cette période dans le scénario 1,0 %.
Note : données hors charges financières.
Sources : projections COR - juin 2023, comptes nationaux de l'Insee et rapports à la CCSS 2019-2022.

6.2 Les régimes complémentaires des salariés du privé et des indépendants

Dans les régimes complémentaires des salariés du privé et des indépendants (Agirc-Arrco, Ircantec, CRPNPAC et RCI), la part des dépenses de retraite dans le PIB diminuerait dans tous les scénarios où elle passerait de 3,6 % en 2022 à 3,3 % ou 3,4 % en 2070.

[59] Comme il s'agit d'analyser l'évolution de la part des dépenses du régime dans le PIB, le choix est de retenir le salaire moyen de l'ensemble de l'économie dans le ratio pension relative au revenu d'activité et le nombre de cotisants de l'ensemble de l'économie dans le rapport entre les cotisants et les retraités. Prendre en compte le nombre de cotisants du régime et leur salaire moyen ne modifierait pas sensiblement le diagnostic.

Figure 2.10 - Part des dépenses de retraite dans le PIB observée et projetée des régimes complémentaires des salariés du privé et des indépendants



Champ : régimes complémentaires des salariés du privé et des indépendants.
Note : données hors charges financières.
Sources : projections COR - juin 2023, comptes nationaux de l'Insee et rapports à la CCSS 2019-2022.

Cette évolution reflète essentiellement celle de la part des dépenses de retraite de l'Agirc-Arrco dans le PIB qui représente environ 90 % du champ des régimes complémentaires Lura sur la période de projection.

L'accord Agirc-Arrco de mai 2019 prévoit en effet que les paramètres du régime (valeur de service et valeur d'achat du point) seront fixés à partir de 2023 en référence au salaire moyen du secteur privé (diminué de 1,16 % pour tenir compte de l'évolution démographique) et non plus en référence aux prix, ce qui rend quasi insensible ce régime à la croissance à la différence des autres régimes.

La baisse importante de la pension relative sur la période de projection est due à la baisse du rendement instantané du régime depuis 1993 (pour un euro cotisé, les droits acquis en contrepartie sont deux fois moins importants actuellement qu'au début des années 1990).

Ainsi, dans ce régime, la dégradation du rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités de 40 % environ sur la période de projection serait plus que compensée dans tous les scénarios par la baisse de la pension relative au revenu d'activité (-48 %).

Figure 2.11 - Les déterminants de l'évolution de la masse des pensions de l'Agirc-Arrco dans le PIB

Figure 2.11a – Rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités Agirc-Arrco (base 100 en 2022)

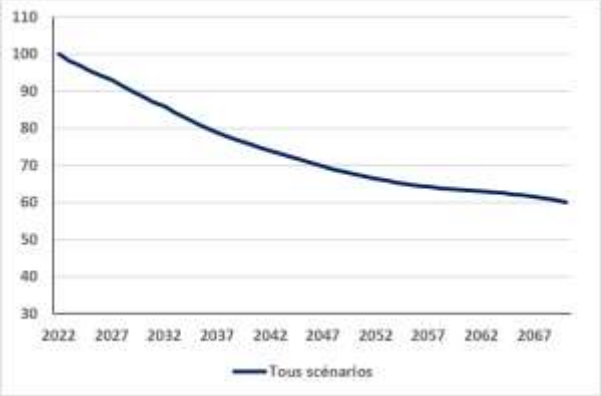
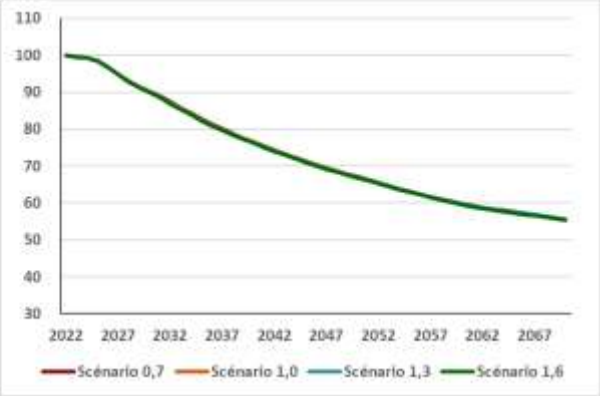


Figure 2.11b – Pension moyenne des retraités Agirc-Arrco relative au revenu d'activité moyen (base 100 en 2022)

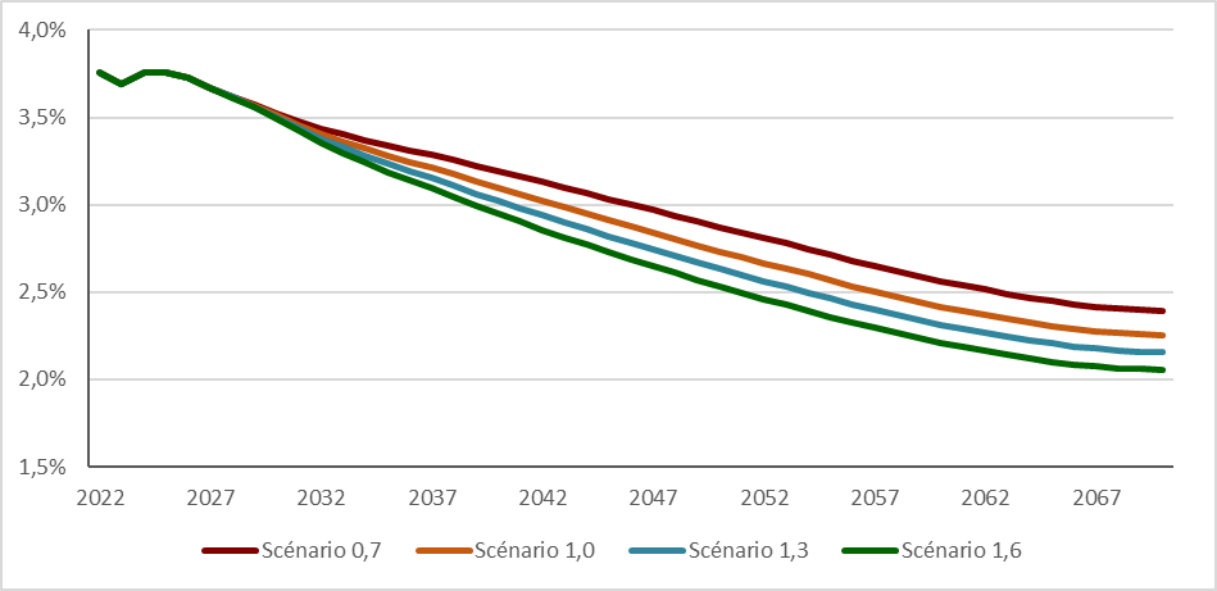


Lecture : le rapport entre le nombre de cotisants (ensemble des régimes) et le nombre de retraités de l'Agirc-Arrco est en baisse de 39,9 % entre 2022 et 2070 tandis que le ratio entre la pension relative et le revenu d'activité baisse d'environ 44,5 % sur cette période dans tous les scénarios.
Note : données hors charges financières.
Sources : projections COR - juin 2023, comptes nationaux de l'Insee et rapports à la CCSS 2019-2022.

6.3 Les régimes de fonctionnaires et assimilés

La part des dépenses de retraite des régimes de la fonction publique (régime de la fonction publique de l'État et CNRACL) et des régimes spéciaux (SNCF, RATP, Enim, CANSSM, FSPOEIE, Banque de France et CRPCEN) dans le PIB diminuerait sur toute la période de projection pour s'établir entre 2,1 % du PIB (scénario 1,6 %) et 2,4 % du PIB (scénario 0,7 %) après 3,8 % en 2022.

Figure 2.12 - Part des dépenses de retraite dans le PIB observée et projetée des régimes de fonctionnaires et assimilés



Champ : régimes de fonctionnaires et assimilés.
Note : données hors charges financières.
Sources : projections COR - juin 2023, comptes nationaux de l'Insee et rapports à la CCSS 2019-2022.

L'évolution de la part des dépenses de retraite dans le PIB est cependant très différente entre le régime de la fonction publique de l'État et la CNRACL[60], qui représentent ici plus de 80 % du champ des régimes étudiés sur la période de projection. Ainsi, alors que la part des dépenses de retraite dans le PIB est en diminution pour le régime de la fonction publique de l'État (passant de 2,2 % en 2022 à une fourchette allant de 1,0 % à 1,2 % selon les scénarios en 2070), celle de la CNRACL est en légère progression sur cette période (passant de 0,9 % à une fourchette allant de 0,9 % à 1,1 % selon les scénarios).

[60] Il faut noter que la CNRACL a sensiblement modifié ses trajectoires de dépenses par rapport à l'exercice précédent.

Figure 2.13 - Part des dépenses de retraite dans le PIB observée et projetée du régime de la fonction publique de l'État et de la CNRACL

Figure 2.13a – Régime de la fonction publique de l'État

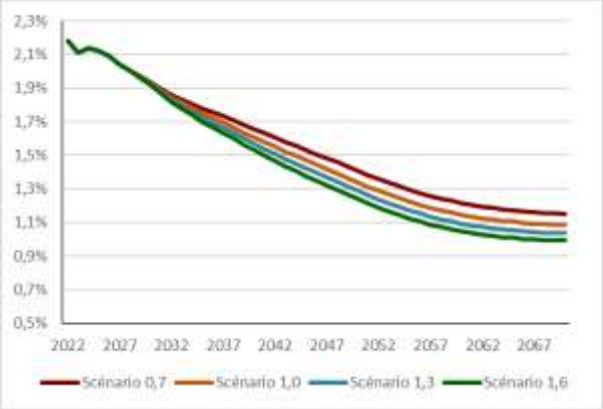
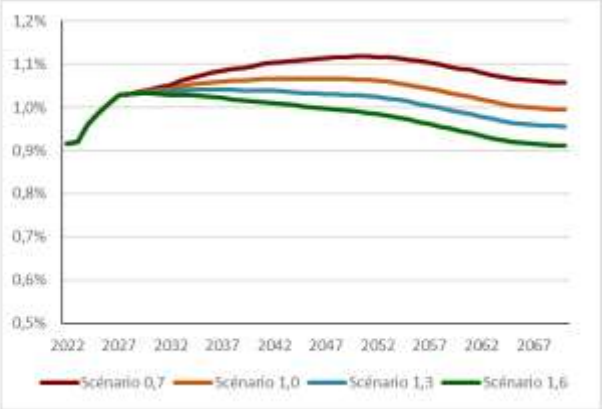


Figure 2.13b – CNRACL



Note : données hors charges financières.
Sources : projections COR - juin 2023, comptes nationaux de l'Insee et rapports à la CCSS 2019-2022.

À la CNRACL, le rapport entre le nombre de cotisants et celui de retraités serait en nette baisse sur la période de projection (44 %) alors qu'il serait relativement stable pour le régime de la fonction publique de l'État ; les effectifs de retraités de ce régime n'augmentant que peu sur la période de projection.

Dans la fonction publique, les pensions sont calculées sur la base du traitement indiciaire hors primes. Or, selon les hypothèses de la Direction du budget qui servent de support à ce rapport, le traitement indiciaire des fonctionnaires évoluerait plus lentement que les rémunérations moyenne de l'ensemble de l'économie jusqu'en 2037[61]. En conséquence, la pension relative des fonctionnaires serait en baisse sur l'ensemble de la période de projection. Cette baisse serait plus sensible dans le régime de la fonction publique de l'État (entre -43 % et -51 % selon les scénarios) qu'à la CNRACL (entre 24 % et 35 %).

[61] Voir le chapitre 4 de la partie 1 de ce rapport.

Figure 2.14 - Les déterminants de l'évolution de la masse des pensions du régime de la FPE et de la CNRACL dans le PIB

Figure 2.14a – Rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités du régime de la FPE et de la CNRACL (base 100 en 2022)

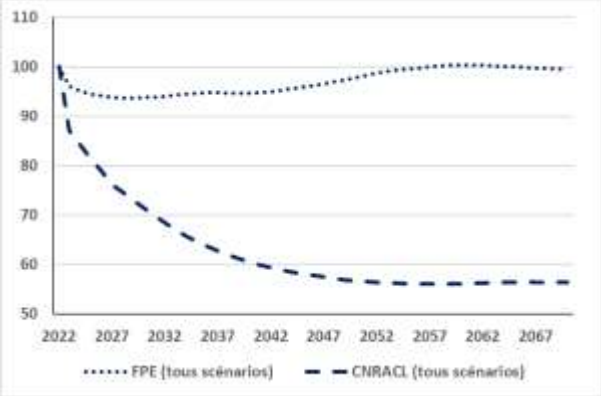
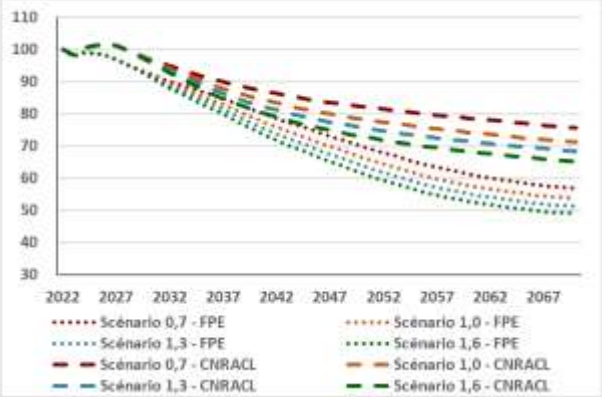


Figure 2.14b – Pension moyenne des retraités du régime de la FPE et de la CNRACL relative au revenu d'activité moyen (base 100 en 2022)

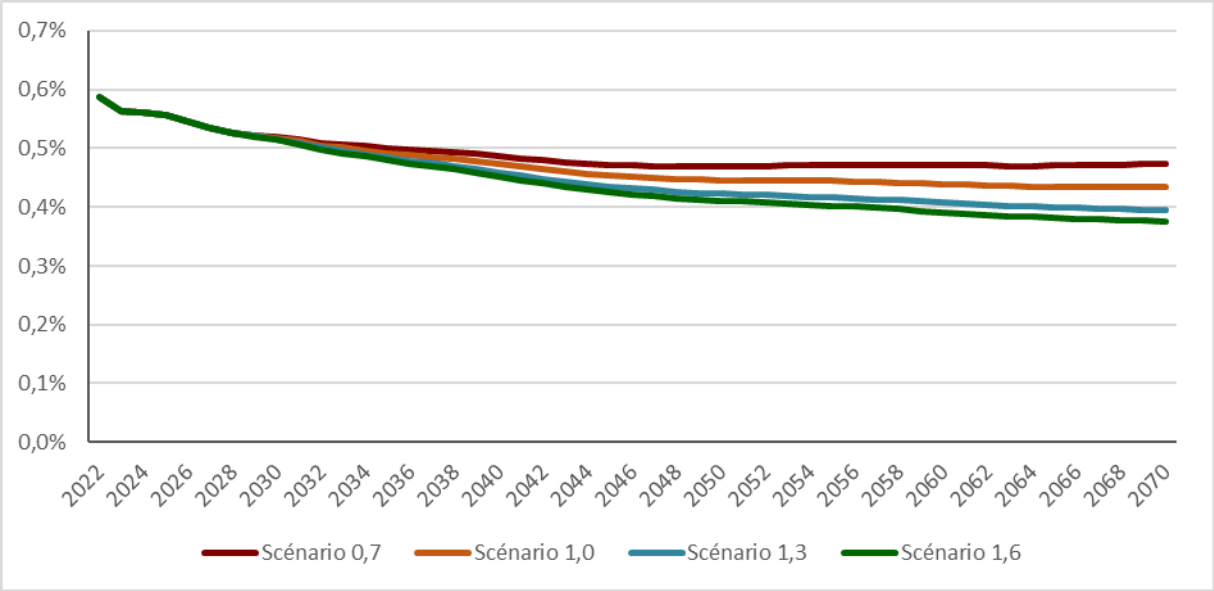


Lecture : le rapport entre le nombre de cotisants (ensemble des régimes) et le nombre de retraités du régime de la FPE est stable entre 2022 et 2070 tandis que le ratio entre la pension relative de ce régime et le revenu d'activité baisse de 51,3 % sur cette période dans le scénario 1,6 %.
Note : données hors charges financières.
Sources : projections COR - juin 2023, comptes nationaux de l'Insee et rapports à la CCSS 2019-2022.

6.4 Les régimes de base et complémentaires des non-salariés (hors indépendants)

Dans les régimes de base et complémentaires des non-salariés (MSA et RCO pour les exploitants agricoles, CNAVPL et sections complémentaires pour les professions libérales et CNBF base et complémentaire pour les avocats), elle passerait de 0,6 % en 2022 à 0,4 % ou 0,5 % en 2070 selon le scénario.

Figure 2.15 - Part des dépenses de retraite dans le PIB observée et projetée des régimes de non-salariés (hors indépendants)



Note : dépenses hors charges financières et hors transferts internes.
Champ : régimes de base et complémentaires des non-salariés (hors indépendants).
Note : données hors charges financières.
Sources : projections COR - juin 2023, comptes nationaux de l'Insee et rapports à la CCSS 2019-2022.

Cette évolution provient en grande partie de la baisse de la part des dépenses des régimes des professions agricoles dans le PIB, qui passerait de 0,3 % du PIB en 2022 à 0,1 % en 2070. En revanche, la part des dépenses de retraite dans le PIB des régimes des professions libérales augmenterait de 0,1 point sur la période de projection (pour passer de 0,3 % à 0,4 % du PIB) sauf dans le scénario 0,7 % où elle progresserait de 0,2 point.

Ainsi, dans les régimes des professions libérales, la baisse du rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités de 30 % sur la période de projection serait globalement compensée dans les scénarios 1,0 %, 1,3 % et 1,6 % par une baisse de la pension relative au revenu d'activité. Cette baisse est liée d'une part, à la baisse des rendements dans le régime de base et dans les régimes complémentaires des professions libérales et, d'autre part et surtout, à l'affiliation d'une partie des micro-entrepreneurs à la Cipav acquérant de petites pensions dans ce régime.

Figure 2.16 - Les déterminants de l'évolution de la masse des pensions de la CNAVPL dans le PIB

Figure 2.16a – Rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités de la CNAVPL (base 100 en 2022)

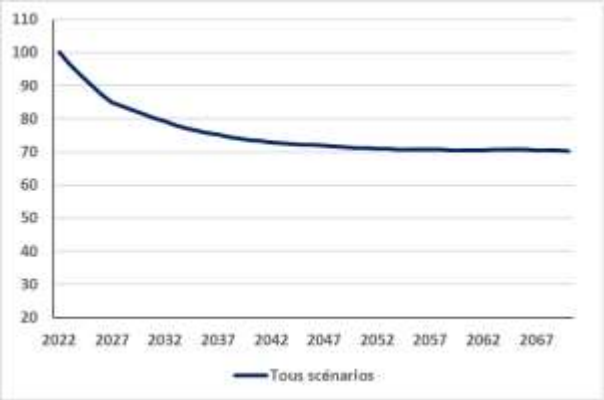
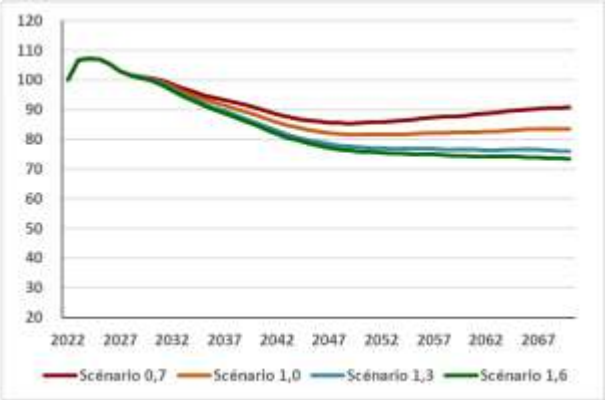


Figure 2.16b – Pension moyenne des retraités de la CNAVPL relative au revenu d'activité moyen (base 100 en 2022)



Lecture : le rapport entre le nombre de cotisants (ensemble des régimes) et le nombre de retraités de la CNAVPL est en baisse de 29,6 % entre 2022 et 2070 tandis que le ratio entre la pension relative et le revenu d'activité baisse de 9,1 % sur cette période dans le scénario 0,7 %.
Note : données hors charges financières.
Sources : projections COR - juin 2023, comptes nationaux de l'Insee et rapports à la CCSS 2019-2022.

Chapitre 2. Les ressources du système de retraite

Après avoir analysé les dépenses du système de retraite, ce chapitre est consacré à ses ressources ce qui permettra ensuite, en rapprochant ressources et dépenses, de commenter le solde.

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). En appliquant cette règle, ils sont par construction en permanence à l'équilibre et les projections ont ainsi peu d'intérêt pour ces régimes.

Cette convention (dite convention EPR pour Équilibre Permanent des Régimes équilibrés) présente néanmoins l'avantage de refléter la législation actuelle du système de retraite : elle est retenue pour présenter les comptes dans le cadre de la Commission des comptes de la Sécurité sociale et sert de base aux débats parlementaires des lois de financement de la sécurité sociale.

En 2022, les ressources du système de retraite se sont élevées à 365 milliards d'euros (hors produits financiers), soit 13,8 % du PIB. Cette part devrait diminuer à l'avenir. À l'horizon 2070, elle s'établirait aux alentours de 12 % du PIB quel que soit le scénario.

Cette diminution peut surprendre dès lors que sur le long terme, la masse des rémunérations, assiette des cotisations, évolue comme le PIB et que les augmentations de taux des cotisations annoncées sont prises en comptes dans les projections.

Plusieurs raisons expliquent cette baisse. En premier lieu, les contributions et subventions d'équilibre versées par l'État aux régimes spéciaux devraient diminuer de plus de moitié en part de PIB, les dépenses de ces régimes étant en baisse sur la période de projection. Ensuite, les augmentations contenues de la rémunération des fonctionnaires hospitaliers et territoriaux jusqu'en 2037 freinent l'augmentation globale des cotisations, le régime de la CNRACL ayant un taux de cotisation employeur supérieur aux régimes du secteur privé. Enfin, l'apport de financements externes au titre de la solidarité devraient également être en baisse en part de PIB, notamment en raison de la baisse du taux de chômage.

1. La mesure des ressources du système de retraite : un exercice nécessairement conventionnel

L'analyse des ressources du système des retraites est plus problématique que celle des dépenses. Alors qu'il n'y pas vraiment de débat sur la notion de dépenses de retraites, la notion de ressources du système prête, quant à elle, à discussion.

Parmi les ressources du système de retraite, certaines ne donnent pas lieu à débat. Ainsi les cotisations effectives salariés et employeurs ou les cotisations des indépendants sont, sans contestation d'aucune sorte, des ressources du système de retraite. Leur prélèvement est explicitement justifié par la nécessité de financer les prestations retraite. Mais ces ressources ne constituent qu'une part (66 % en 2022) de ce qu'il est communément admis de considérer comme des ressources du système de retraite.

Au-delà des cotisations réelles, la qualification de « ressources du système de retraite » peut être contestée pour les autres sources du financement du système de retraite : les impôts affectés, les cotisations « fictives » mises à la charge de l'État employeur ou encore les subventions d'équilibre versées par l'État (*cf.* la partie 3 pour la description des diverses ressources du système de retraite).

Par exemple, la taxe sur les boissons alcoolisées -3,3 Md€ en 2022- est affectée au financement des régimes de retraite de base et complémentaire des exploitants agricoles. Rien dans la nature même de cette taxe ne la prédispose ou ne la qualifie pour financer des prestations retraites. Elle n'est considérée communément comme une ressource du système de retraite que parce que le législateur en a décidé ainsi en l'affectant aux régimes des exploitants agricoles. Mais, bien évidemment, le législateur aurait pu en décider autrement. S'il n'avait pas affecté cette taxe, les ressources du régime et du système de retraite auraient ainsi été réduites de 3,3 milliards d'euros en 2022 et le déficit accru d'autant. Les ressources de l'État auraient été augmentées et son déficit réduit du même montant sans impact sur le solde global de l'ensemble des administrations publiques. Il est certainement vain de vouloir débattre s'il est légitime d'affecter une taxe sur les boissons alcoolisées au régime des exploitants agricoles, il est bien plus sage de noter simplement qu'il s'agit d'une décision du législateur, motivée très certainement par la situation démographique du régime. Peu ou prou, la même analyse pourrait être reproduite pour toutes les taxes affectées, les cotisations fictives et les subventions d'équilibre.

Cet exemple illustre que les ressources et donc le solde du système de retraite sont des notions conventionnelles ; pour une grande partie d'entre elles, elles ne dépendent pas de la nature intrinsèque des prélèvements mais de décisions contingentes du législateur. Le législateur, par de telles décisions, formate les ressources et donc le solde du système de retraite, il peut l'augmenter ou le diminuer. À cet égard, le gouvernement et le Parlement peuvent faire un usage stratégique de ces affectations de ressources ; en affectant différemment les ressources, les soldes et donc les segments des politiques publiques (État, collectivités locales, telle ou telle branche de la sécurité sociale) sur lesquels sera attiré l'attention du public sont déplacés. C'est d'ailleurs, notamment, pour éviter ce bais que prévaut au sein de l'État, le principe de non affectation des ressources aux dépenses (il y a un déficit de l'État mais pas de déficit de l'éducation nationale, de la défense, de la police ou de la justice…). En tout état de cause, ces déplacements de ressources restent sans effet sur le solde global des finances publiques.

En s'en tenant pour calculer les ressources du système de retraite à celles qui ne prêtent pas à discussions (les cotisations réelles), les ressources du système de retraite ne s'élèveraient, en 2022, qu'à 245 milliards d'euros et le besoin de financement du système de retraite s'élèverait à 116 milliards d'euros. Il reste que s'en tenir à cette analyse reviendrait à méconnaitre que le législateur a approuvé certaines affectation d'impôts au système de retraite ou autorisé certaines subventions d'équilibre ; méconnaitre aussi que si le législateur n'avait pas procédé à de telles affectations, le taux des cotisations réelles aurait certainement été augmenté. Par ailleurs, un telle analyse conduirait à une aporie car il est bien peu probable que quiconque puisse envisager des mesures d'économie à hauteur de 116 Md€ pour réduire un tel déficit.

En ce sens, il serait vain de vouloir définir les « vraies ressources » du système de retraite, toute affectation de ressources au système de retraite au-delà des cotisations réelles peut être questionnée et remise en cause ; le débat sur la pertinence et la légitimité de telle ou telle affectation de taxe ou de telle ou telle subvention d'équilibre est souvent un débat qui ne peut aboutir à des conclusions fermes.

Dès lors que le caractère conventionnel des notions de ressources et de solde du système de retraite est admis, on pourrait en inférer qu'il n'y a pas de raisons d'approfondir l'analyse de ces notions. S'il n'y a pas de vraies ressources du système de retraite, il n'existe pas de vrai solde mais seulement des ressources et un solde du système de retraite qui dépendent de décisions, toujours révisables et questionnables du législateur. Il est alors possible de considérer qu'il est préférable de se concentrer sur des notions moins contingentes : les dépenses de retraite et le solde de l'ensemble de administrations publique. En ce sens, le COR a toujours souligné dans ces précédents rapports que le ratio dépenses de retraite/PIB, dans la mesure où il n'est pas (ou bien moins) affecté par des conventions est l'indicateur à privilégier pour apprécier la soutenabilité du système de retraite : il a le mérite d'exprimer de manière synthétique ce qu'il faut réellement prélever sur la richesse produite par les actifs pour financer les retraites, et cela quelle que soit la forme des prélèvements. En ce sens aussi, le COR a souligné combien tout solde partiel au sein de l'ensemble des finances publiques, dont celui des retraites, était une notion conventionnelle car dépendante de décisions sur l'affectation des ressources publiques et combien le solde global des administrations publiques était une notion plus robuste.

Pour autant, le COR, s'il a souligné le caractère conventionnel des notions de ressources et de solde, a toujours proposé une analyse et une projection de ces ressources et de ce solde. Il retient pour ce faire, exclusivement à partir de cette année, la définition des ressources sur laquelle s'appuie le gouvernement et le législateur pour apprécier le solde de la branche vieillesse, dans le cadre des lois de financement de la sécurité sociale. C'est-à-dire qu'il considère comme ressources du système de retraites, ce que le gouvernement et le législateur considèrent être des ressources du système de retraite. En d'autres termes, le COR ne s'autorise pas à remettre en cause, du moins dans l'analyse, la légitimité des décisions prises en matière d'affectation de taxe ou de subventions d'équilibre. Pour bien marquer le caractère conventionnel de ces analyses, le COR maintient toutefois la dénomination « convention Équilibre Permanent des Régimes équilibrés » (EPR) pour l'ensemble des analyses des ressources et du solde.

Jusqu'au rapport de 2022, le COR présentait une convention alternative à la convention EPR. Certaines ressources affectées (cotisations fictives de l'État employeur, subventions d'équilibre) ont vocation à diminuer en part de PIB du seul fait que les dépenses de retraites des fonctionnaires et les déficits de certains régimes spéciaux sont amenés à diminuer progressivement en part de PIB. Dans la convention Effort de l'État Constant (EEC), le COR postulait que malgré cette diminution des besoins d'affectation de ressources à ce titre, l'État maintenait son effort pour le système de retraite au niveau atteint les années précédentes, soit environ 2 % du PIB. Cette convention avait été introduite dans une perspective pédagogique : montrer que l'évolution négative du solde du système de retraite était due, en grande partie, à une moindre contribution de l'État dans le cadre des règles actuelles. Les membres du COR ont décidé de supprimer dans le corps du rapport l'analyse des ressources et du solde dans le cadre de cette convention. Sans rien retirer à son intérêt pédagogique, cette convention était en effet contestée car elle aurait exprimé la volonté du COR de peser, dans le futur, sur des règles d'affectation des ressources qui relèvent du gouvernement et du Parlement. Pour éviter tout malentendu, cette convention ne fait plus l'objet que d'une présentation en annexe dans le rapport ; le rapport du COR ne s'autorise plus à formuler une hypothèse alternative sur l'utilisation des « économies » que l'État va pouvoir réaliser dans le domaine des retraites.

En d'autres termes, l'État pour assurer demain l'équilibre des régimes des fonctionnaires et de certains des régimes spéciaux pourra baisser sa contribution en part de PIB au système de retraite. Le COR prend acte de cette diminution dans ses projections. Il s'en tient dans la convention EPR à considérer que les règles qui régissent l'effort de l'État (apport des ressources nécessaires pour assurer l'équilibre permanent des régimes des fonctionnaires de l'État et de certains régimes spéciaux) n'ont pas vocation à être modifiées dans l'avenir. Dans le futur, les ressources du régime de retraite évoluent donc selon les règles actuellement retenues par le gouvernement et le Parlement.

Le COR a bien noté que le Haut-commissariat au Plan proposait pour sa part de s'écarter des règles d'affectation des ressources actuellement admises par le gouvernement et le Parlement. Le HCP considère en-effet que les cotisations fictives qui permettent d'équilibrer le régime des fonctionnaires de l'État aboutissent à un taux excessif (cotisation salarié/employeur de 85,4 % sur le traitement indiciaire des fonctionnaires) et que celui-ci devrait être ramené à 27,8 % (taux de cotisation sur le salaire brut des salariés du privé)[62]. Il propose aussi de ne pas prendre en compte dans les ressources les subventions d'équilibre versées aux régimes spéciaux². Après le retrait de ces ressources, le déficit du système de retraites est majoré d'environ 30 Mds €, l'essentiel étant du ressort du régime de retraite de l'État considéré par convention à l'équilibre et dont les dépenses s'élèvent en 2022 à 58 milliards d'euros. Comme indiqué auparavant, toute affectation de ressources au-delà des cotisations réelles peut être discuté, il n'y a pas au-delà de ces cotisations de « vraies » ressources du système de retraite, il n'y a que des conventions. Le HCP propose une nouvelle convention qui n'est pas plus vraie, ni plus fausse. Le COR pour sa part entend s'en tenir pour apprécier les ressources du système de retraite à la convention admise actuellement par le gouvernement et le Parlement.

2. L'évolution de la part des ressources du système de retraite dans le PIB et ses déterminants

2.1 En 2022, les ressources représentent 13,8 % du PIB ; ce ratio baisserait en projection

Avec 365 milliards d'euros (hors produits financiers), les ressources du système de retraite représentaient 13,8 % du PIB en 2022.

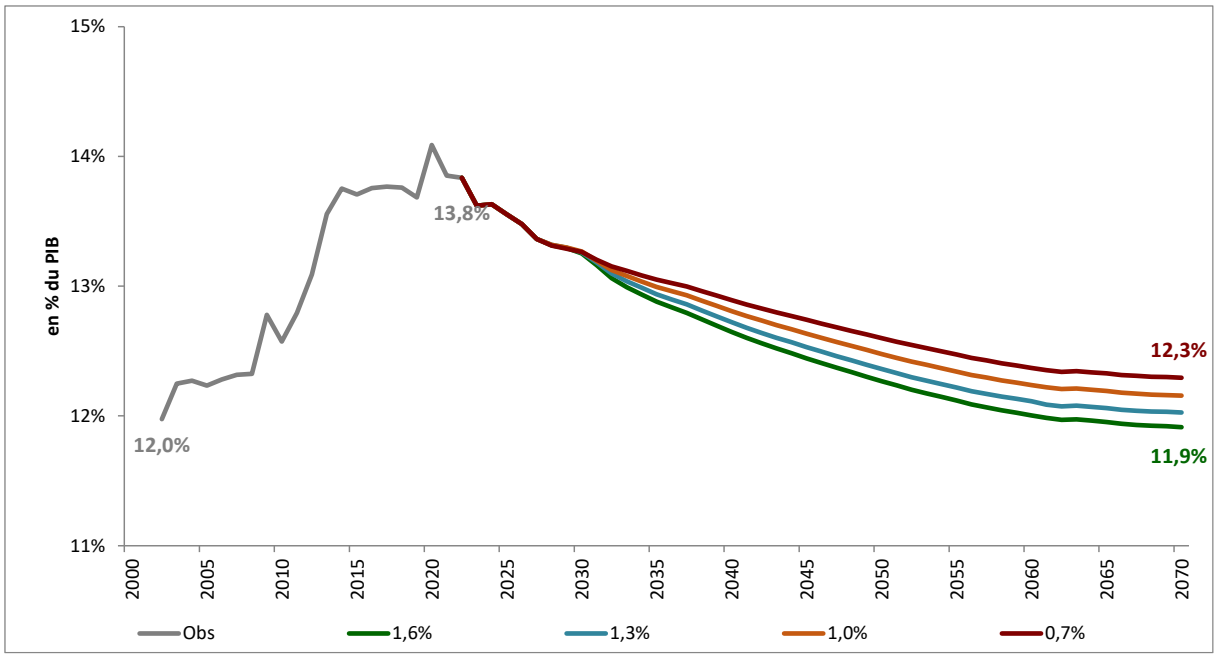
Cette part a régulièrement augmenté entre 2002 et 2022 du fait de la hausse des taux légaux de cotisation dans les régimes de base et complémentaires, mais aussi de l'apport de nouvelles ressources fiscales à la Cnav, au FSV et à certains régimes spéciaux[63]. Le taux de cotisation salariés des fonctionnaires a été progressivement aligné sur le taux de cotisations des salariés du secteur privé[64]. Les taux de cotisation des employeurs de fonctionnaires de l'État ont été, selon la réglementation en vigueur, ajustés au fil du temps de manière à assurer l'équilibre financier du régime de la fonction publique de l'État[65] ; ils sont ainsi passés, entre 2006 et 2014, de 49,9 % à 74,28 % pour les fonctionnaires civils, et de 100 % à 126,07 % pour les militaires (régime de l'État) ; ces taux sont stables depuis. Enfin, le taux de cotisation employeur de la CNRACL, fixé également par décret, a régulièrement augmenté depuis 2012 ; il est de 30,65 % depuis 2017 (27,30 % début 2012). Une augmentation de ce taux qui le portera à 31,65 % est programmée pour 2024.

[62] Voir dans ce chapitre, l'analyse de cet écart de cotisation en partie 4.2.
[63] Voir section 1.1 *supra*.
[64] Il reste une différence du fait de l'augmentation des taux de cotisation Agirc-Arrco en 2019.
[65] Dans les faits, le régime de la fonction publique de l'État dispose de faibles réserves pour couvrir les aléas de prévision des assiettes de cotisations et les décalages de trésorerie.

Entre 2022 et 2030, les ressources progresseraient en valeur réelle de 0,9 % (scénario 1,0 %) à 1,0 % (scénario 1,6 %) en moyenne annuelle, mais moins que le PIB en volume (de 1,4 % à 1,6 %). Leur part dans la richesse nationale serait ainsi en nette baisse sur la période et les ressources représenteraient 13,3 % du PIB en 2030.

Après 2030, la part de ressources dans le PIB continuerait à baisser régulièrement tout au long de la période de projection et varierait entre 11,9 % (scénario 1,6 %) et 12,3 % (scénario 0,7 %) en 2070.

Figure 2.17 - Ressources observées et projetées du système de retraite en % dans le PIB



Note : données hors produits financiers, hors dotations et reprises sur provisions. À compter de 2020, les comptes de la CRPNPAC (régime complémentaire du personnel navigant de l'aviation civile), sont inclus. Convention EPR : contributions et subventions d'équilibre évoluant de manière à équilibrer chaque année le solde de ces régimes.
Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, hors RAFP.
Sources : projections COR - juin 2023, comptes nationaux de l'Insee, rapports à la CCSS 2002-2022.

2.2 Le taux de prélèvement global pour la retraite diminue spontanément pour trois raisons principales

Avec des taux de cotisation inchangés en projection, les ressources devraient évoluer peu ou prou comme la masse des rémunérations et *in fine* comme le PIB (du fait de l'hypothèse d'une stabilité du partage de la valeur ajoutée) et la part des ressources dans le PIB devrait donc être stable à l'horizon de la projection. L'évolution du solde (écart entre les ressources et les dépenses) ne devrait donc refléter que l'évolution de la part des dépenses de retraite dans le PIB.

Cependant, le système de retraite n'est qu'en partie financé par les cotisations (voir la deuxième partie de ce chapitre). La part des ressources dans le PIB est amenée à diminuer pour trois raisons principales.

Tout d'abord, les ressources qui assurent l'équilibre du régime des fonctionnaires de l'État et de certains régimes spéciaux diminuent puisque les dépenses de retraite de l'État et les déficits de certains régimes spéciaux sont en baisse. La part des contributions et subventions d'équilibre serait diminuée de plus de la moitié entre 2022 et 2070 (elle passerait de 1,9 % à 0,8 % du PIB)

Ensuite, la structure de la masse salariale entre le secteur privé et le secteur public a également un effet sur la part des ressources dans le PIB. Ainsi, la baisse de la part des traitements indiciaires des agents affiliés à la CNRACL dans la masse salariale totale a un effet négatif sur la part des ressources dans le PIB puisque ce régime a un taux de cotisation (environ 41 %) (total supérieur à celui du secteur privé (environ 28%). L'augmentation de 1 point du taux de cotisation employeur CNRACL en 2024 ne suffit pas à compenser cet effet structure, la part des ressources dans le PIB de ce régime passe ainsi de 0,9 % en 2022 à 0,7 % en 2070. Il convient de souligner le caractère paradoxal de ce résultat, les mesures de maitrise de la masse salariale publique des collectivités locales et des hôpitaux se traduisent par une détérioration du solde du système de retraite toutes choses égales par ailleurs.

Enfin, le taux de prélèvement global diminuerait en raison de la moindre fréquence au fil du temps des périodes de chômage et d'AVPF – et donc de la diminution des versements de l'Unédic et de la Cnaf au titre de la prise en charge de cotisations de ces périodes. Ainsi, les ressources destinées spécifiquement au financement des dispositifs de solidarité représenteraient environ 0,9 % du PIB en 2070 contre 1,0 % en 2020. De moindres dépenses en projection pour des entités publiques, telles que la Cnaf et l'Unédic, entrainent ainsi une diminution des ressources du système de retraite.

Par ailleurs, dans les régimes du secteur privé, la structure de la masse salariale entre tranche 1 et tranche 2[66], ainsi que la part des salaires sous 1,6 Smic bénéficiant d'allègements de cotisations employeurs ont également un effet sur la part des ressources dans le PIB sans qu'il soit possible à ce stade de chiffrer précisément leurs effets. Si les allégements de cotisation sont compensés à l'euro/l'euro pour l'Agirc-Arrco, ils sont censés être compensés pour les régime général par l'apport d'une fraction de TVA et d'autres impôts et taxes affectés à la Cnav sans qu'il y ait forcément une compensation à l'euro/euro. Depuis 2019, la part des allègements généraux dans le total des cotisations a ainsi augmenté de 2 points, passant de 13 % à près de 15 % en 2021. Les effets éventuels de ces modifications dans la structure des rémunérations et dans la dynamique respective des allégements et de leur compensation fera l'objet d'une analyse plus approfondie en 2024.

[66] La tranche 1 correspond à la masse des rémunérations sous le plafond de la sécurité sociale et la tranche 2 à celle au-delà du plafond.

Au total, , le taux de prélèvement[67] baisserait sur l'ensemble de la période de projection et varierait entre 27 % (scénario 1,6 %) et 27,9 % (scénario 0,7 %) des revenus d'activité en 2070 après avoir été de 30,5 % en 2022.

Figure 2.18 - Les déterminants de l'évolution des ressources du système de retraite

Figure 2.18a – Taux de prélèvement global (en % de la masse des revenus d'activité bruts)

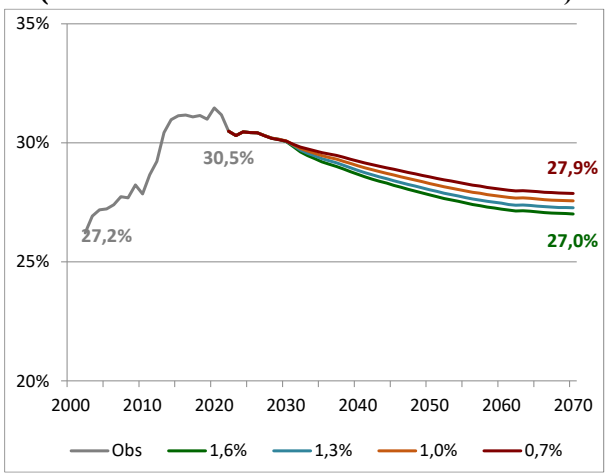
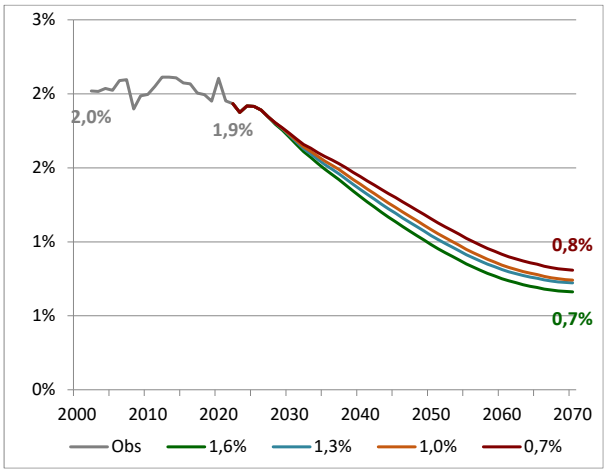


Figure 2.18b – Contribution de l'État selon la convention EPR



Note : données hors produits financiers, hors dotations et reprises sur provisions. À compter de 2020, les comptes de la CRPNPAC (régime complémentaire du personnel navigant de l'aviation civile), sont inclus. Convention EPR : contributions et subventions d'équilibre évoluant de manière à équilibrer chaque année le solde de ces régimes.
Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, hors RAFP.
Sources : projections COR - juin 2023, comptes nationaux de l'Insee, rapports à la CCSS 2002-2022.

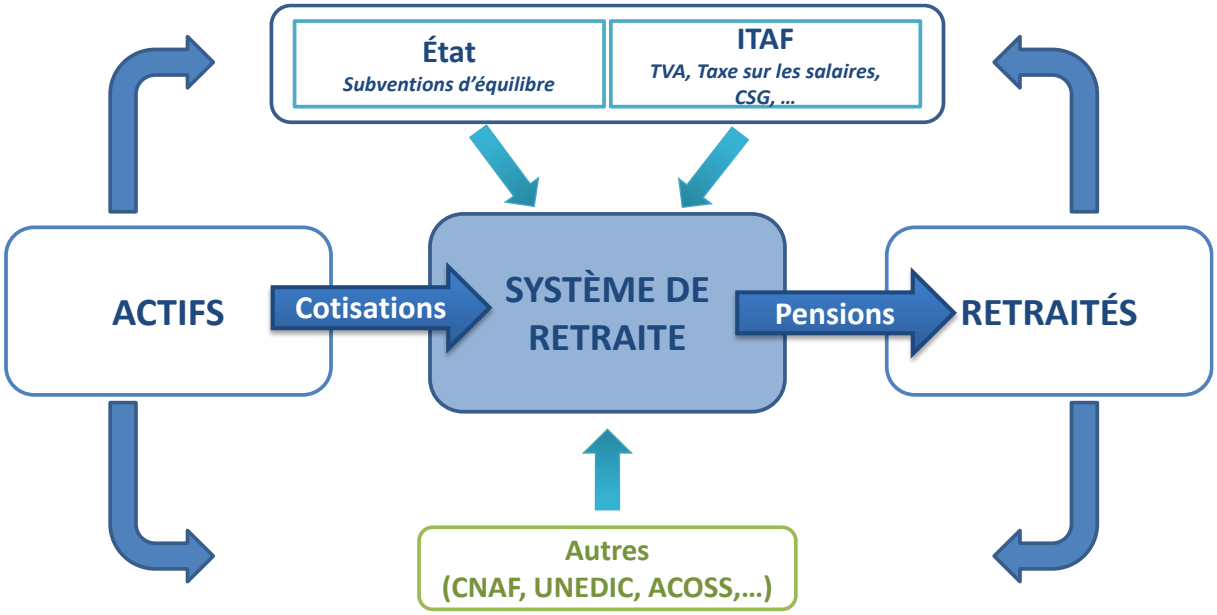
[67] Le taux de prélèvement est égal à la masse des ressources du système de retraite rapporté à la masse totale des revenus d'activité.

3. La structure de financement du système de retraite

2.1 Le financement du système de retraite est principalement assuré par les cotisations sociales

En 2022, les ressources du système de retraite se sont élevées à 374 milliards d'euros y compris produits financiers. Ces ressources se décomposent en quatre grandes catégories : les cotisations payées par les actifs en emploi, les prises en charge de cotisations par l'État destinées à assurer l'équilibre financier des régimes spéciaux, les recettes fiscales (dont la CSG), payées par les actifs et les retraités et servant notamment à compenser les exonérations de cotisations sur les bas salaires et les transferts en provenance des organismes extérieurs (prises en charge de cotisations et de prestations famille ou chômage principalement).

Figure 2.19 - Financement et répartition



Note : cotisations des actifs = cotisations acquittées par les salariés et leurs entreprises et cotisations des non-salariés.
Source : SG-COR.

66,6 % du financement du système de retraite proviennent des cotisations sociales (244,8 milliards d'euros) en 2022 et 11,9 % (43,8 milliards d'euros) de cotisations de l'État en tant qu'employeur au régime de la fonction publique de l'État (FPE)[68]. Le reste des ressources est constitué d'impôts et taxes affectés (Itaf), dont la CSG et des transferts de TVA en provenance de l'Urssaf à l'Agirc-Arrco en compensation des allègements de charge sur les bas salaires, à hauteur de 52,2 milliards d'euros (14,2 %) et d'autres ressources qui proviennent des prises en charge de l'État (2,0 %, pour l'essentiel des subventions d'équilibre de certains régimes spéciaux) et de transferts d'organismes tiers tels que l'assurance chômage ou la branche famille de la sécurité sociale (6,6 %).

Le tableau suivant distingue cotisations salariés et cotisations employeur. Si cette distinction à une portée juridique indéniable, l'analyse économique conduit néanmoins à considérer que les cotisations employeur se répercutent dans le salaire brut des salariés et que ce sont donc les salariés qui financent les prestations retraites[69].

Tableau 2.2 - Ressources et structure du financement du système de retraite en 2022

En 2002	En milliards d'euros	en %
Cotisations hors contribution d'équilibre	**244,8**	**66,6%**
Cotisations non-salariés	12,3	3,3%
Cotisations salariés	92,5	25,2%
Cotisations patronales	140,0	38,1%
Contributions d'équilibre (cotisation fictive de l'État)	**43,8**	**11,9%**
Subventions équilibre	**7,3**	**2,0%**
ITAF et CSG	**52,2**	**14,2%**
CSG	19,6	5,3%
ITAF sur revenus d'activité (forfait social et taxe sur les salaires)	14,9	4,1%
ITAF sur la consommation (dont transferts de TVA à l'Agirc-Arrco)	12,4	3,4%
Autres ITAF	5,3	1,4%
Transferts externes	**16,9**	**4,6%**
Dont CNAF	10,0	2,7%
Dont Unédic	3,3	0,9%
Autres transferts externes	3,6	1,0%
Autres produits dont produits financiers	**2,8**	**0,7%**
Besoin de financement	**-**	**0,0%**
TOTAL financement	**367,7**	**100,0%**

Source : rapport à la CCSS 2022.

[68] Comme l'État ne peut verser des cotisations en tant qu'employeur que parce qu'il perçoit des ressources au travers des impôts, il serait donc possible de considérer que ces cotisations employeurs renvoient *in fine* à des impôts. La répartition des recettes du système de retraite entre sources de financement dépend des conventions retenues pour classifier les recettes.

[69] Voir à ce sujet le document n° 4 de la séance du 17 octobre 2019.

2.2 Depuis 2004, le financement du système de retraite s'est diversifié

Entre 2004 et 2022, la structure du financement du système de retraite a été substantiellement modifiée.

En premier lieu, la part des cotisations (hors contribution d'équilibre) dans les ressources du système de retraite est restée stable, alors que celle des Itaf a augmenté de 5 points. Deux tendances se sont opposées : les allégements de cotisations employeurs sur les bas salaires ont eu un effet à la baisse sur la part des cotisations dans le PIB (en renforçant la part des Itaf venus compenser ces allègements) mais cette tendance a été contrebalancée par les hausses des taux de cotisations dans les régimes de base et complémentaires. Cette progression provient également du financement du FSV par la CSG depuis 1994. Depuis 2019, la part des Itaf a de nouveau augmenté du fait de l'augmentation de la fraction de TVA affectée d'une part à la Cnav en raison de la transformation du CICE en allègements de cotisation et d'autre part à l'Agirc-Arrco, et visant également à compenser les pertes de recettes liées aux allègements de cotisations employeur de retraite complémentaire.

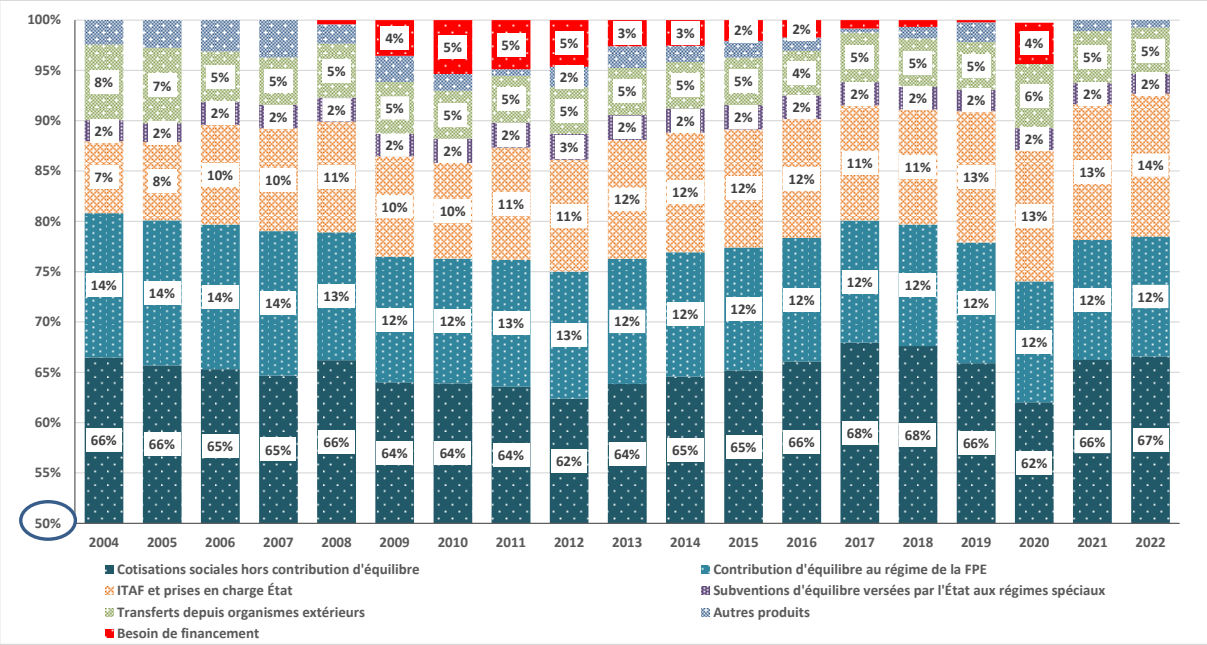
En deuxième lieu, la part des apports de l'État *via* les subventions et contributions d'équilibre aux régimes spéciaux a baissé de 2 points, en raison de la baisse des dépenses de la fonction publique de l'État dans le PIB.

Enfin, la part des financements externes, qui était relativement stable depuis 2006, autour de 5 % des ressources totales du système de retraite, a progressé depuis 2018 (+2 points). Jusqu'en 2018, ces transferts provenaient principalement de la branche famille, qui finance les droits à retraite liés aux enfants et de l'Unédic, pour les droits Agirc-Arrco liés aux périodes de chômage indemnisé.

Ces différentes ressources du système de retraite visent à financer les droits acquis à travers l'exercice d'un emploi (droits contributifs) mais également les droits acquis lors des périodes hors de l'emploi, les majorations de pensions, etc. (droits non contributifs)[70]. Le financement des dispositifs de solidarité peut être externe, les régimes recevant des transferts en provenance d'autres organismes en contrepartie des droits attribués. Si tel n'est pas le cas, l'absence d'une ressource spécialement affectée signifie que ces droits sont financés par les ressources générales des régimes, au même titre que les prestations versées au titre des contributions passées[71].

[70] Le FSV financé par de la CSG sur les revenus d'activité et sur le patrimoine ne prend pas en compte toutes les dépenses de solidarité des divers régimes.
[71] Voir le document n° 11 de la séance du COR du 22 mars 2018.

Figure 2.20 - Structure de financement du système de retraite de 2004 à 2022



Lecture : en 2022, 67 % des ressources du système de retraite provenaient de cotisations sociales.
Note : y compris le FSV mais hors le RAFP qui est un régime par capitalisation. Le besoin de financement est couvert par recours à la dette ou l'utilisation de réserves.
Sources : rapports à la CCSS 2002-2022 ; calculs SG-COR.

La diversification des ressources du système de retraite depuis 1993 témoigne d'un élargissement du financement à d'autres assiettes économiques que le travail, dans un contexte d'allègements des cotisations employeurs. Outre les revenus d'activité, trois autres types d'assiettes économiques sont ainsi sollicités de façon directe ou indirecte : la consommation, les revenus du capital et les retraites elles-mêmes[72].

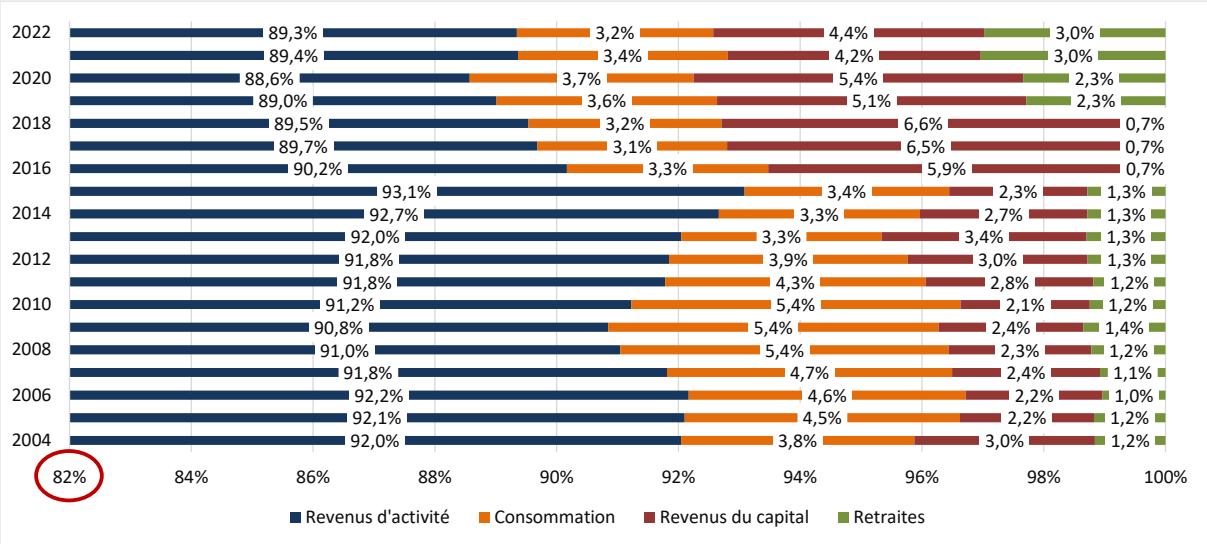
La part des ressources issues du travail[73] représente 89,3 % du total des financements du système de retraite en 2022 ; elle était de 92,0 % en 2004. Les ressources assises sur les revenus d'activité proviennent de façon évidente des cotisations perçues sur les rémunérations mais aussi de certains impôts et taxes, telles que la taxe sur les salaires ou encore le forfait social, mis en place en 2009 pour faire contribuer les revenus issus du travail échappant aux cotisations sociales (principalement intéressement et participation) et affecté à la Cnav.

La part des financements assurés par les revenus du capital représente environ 4 % des ressources totales du système de retraite, en baisse depuis 2016. La part des ressources issues de la consommation est relativement stable autour de 3 % depuis 2004.

[72] Afin d'évaluer la nature des assiettes participant au financement du système de retraite *via* les organismes externes, l'hypothèse conventionnelle retenue a été d'appliquer la structure des ressources, et donc des assiettes, de ces organismes au financement du système de retraite.
[73] Par convention, la contribution d'équilibre de l'État a été affectée aux revenus du travail.

Enfin, la taxation des retraites, *via* la CSG sur les revenus de remplacement mise en place en 1994, représentait 3,0 % du total des ressources du système de retraite. La part des retraites varie au gré des modifications d'affectation de la CSG principalement entre le FSV et la branche maladie. La part affectée au FSV a ainsi notablement augmenté depuis 2019, suite à la loi décembre 2018, portant mesures d'urgence économiques et sociales (« loi MUES »). La fraction de la CSG sur les revenus du capital attribuée au FSV a diminué tandis que celle en provenance de la CSG sur les retraites et pensions d'invalidité a augmenté.

Figure 2.21 - Structure de financement du système de retraite par assiette économique



Lecture : en 2022, 89,3 % des ressources du système de retraite provenaient des revenus d'activité.
Note : y compris le FSV mais hors le RAFP qui est un régime par capitalisation.
Source : rapports à la CCSS 2002-2022 ; calculs SG-COR.

Au-delà des assiettes économiques, il convient enfin de s'intéresser aux agents économiques qui s'acquittent de façon directe ou indirecte des cotisations et des impôts ou taxes servant à financer le système de retraite.

Les retraités participent au financement des retraites à travers des prélèvements directs sur les retraites, particulièrement l'instauration de la CSG sur les revenus de remplacement en 1994, des impôts sur leurs revenus généraux, sur leurs revenus du capital ou sur leurs dépenses de consommation *via* la TVA.

Ainsi, par rapport à un système par répartition où le financement devrait être exclusivement assuré par les actifs, les politiques d'allègement du coût du travail et l'apport de transferts externes, notamment pour financer les dispositifs de solidarité, conduisent indirectement à solliciter les retraités au financement de leur propre retraite[74]. Aussi, apprécier les transferts opérés par les actifs pour financer les retraites en rapportant les recettes des régimes à leurs seules rémunérations conduit à surestimer ces transferts.

[74] Voir le document n° 2 de la séance du COR du 17 octobre 2019.

4. Le financement est très variable d'un régime à l'autre

4.1 La structure de financement par régime ou groupe de régimes

La part des cotisations varie sensiblement entre les régimes de base des salariés. D'une part, 64 % des recettes de la Cnav (y compris SSI) proviennent des cotisations en 2022 et 15 % des Itaf (contre 2 % en 2004). Cette hausse de la part des Itaf s'explique essentiellement par la compensation des allègements de cotisations. La Cnav bénéficie également de ressources externes en provenance du FSV (11 %) ou d'autres organismes externes (6 %), notamment de la branche famille (financement des majorations de durées d'assurance pour enfant et des périodes validées au titre de l'AVPF)[75]. D'autre part, seules 45 % des ressources émanent des cotisations dans le régime de base des salariés agricoles alors que les transferts de compensation démographique en représentent 36 %.

La part des cotisations est également très importante dans les régimes complémentaires des salariés du privé (86 %). Depuis 2019, l'Agirc-Arrco est également financé par les Itaf (7 % en 2022) en raison de la mise en place dans ce régime d'allègements de cotisations employeurs sur les bas salaires et de leur compensation par une fraction de TVA *via* l'Urssaf.

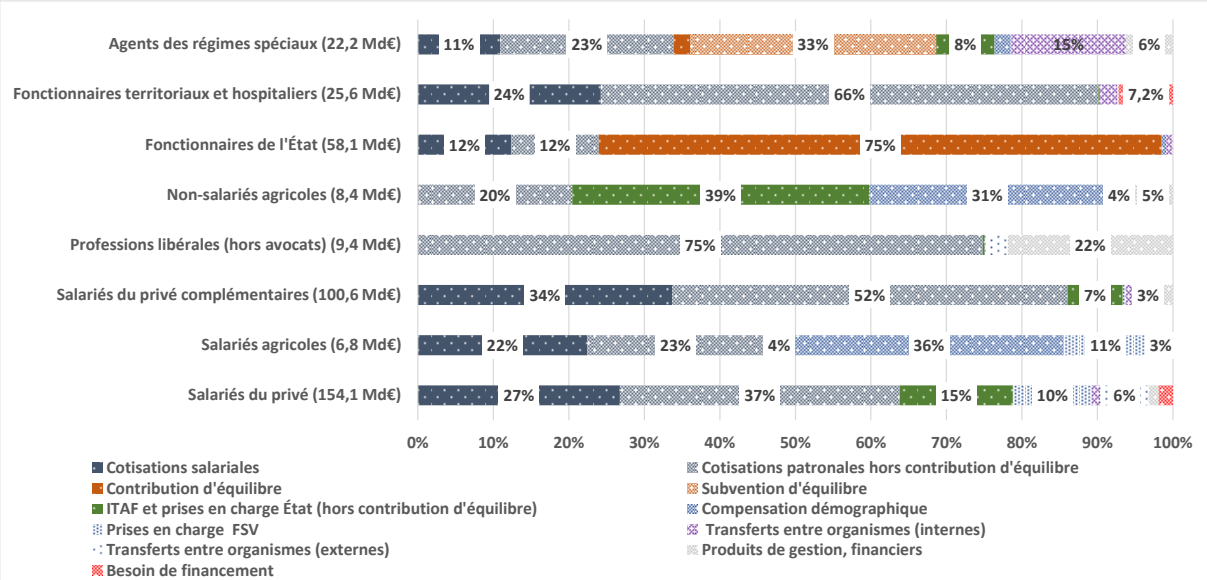
Les régimes de non-salariés (hors sécurité sociale des indépendants artisans et commerçants depuis 2018) sont également financés principalement par cotisations mais il existe une forte disparité entre les statuts. Les cotisations des régimes de base et complémentaire des professions libérales représentent 75 % de leurs recettes. Les régimes complémentaires bénéficient également des produits financiers liés à leurs réserves, qui représentent 22 % des régimes des professions libérales. Les régimes des non-salariés agricoles, très défavorisés par leur démographie, sont principalement financés par les transferts de compensation démographique[76] (31 % de leurs ressources) et les Itaf (39 %).

Si les cotisations représentent une part prépondérante du financement de la CNRACL (90 %), ce qui s'explique par le taux de cotisation des employeurs des fonctionnaires hospitaliers et territoriaux (30,65 %), elles ne constituent que 24 % de celui du régime des fonctionnaires de l'État qui bénéficie de la contribution d'équilibre à hauteur de 75 % de son financement. Ces régimes de perçoivent pas de financement externes pour les dépenses de « solidarité » et ne sont pas concernés par les exonérations de cotisations.

[75] L'apport de ressources en provenance du FSV a diminué depuis 1996 avec la réaffectation progressive jusqu'en 2020 du minimum contributif aux régimes eux-mêmes (LFSS 2017).
[76] Les transferts entre régimes de retraite et en provenance du FSV sont neutralisés pour le calcul des dépenses globales du système.

Enfin, le financement des régimes spéciaux est quant à lui assuré en grande partie par une subvention d'équilibre versée par l'État qui représentent 33 % de leurs ressources, principalement pour la RATP, la SNCF (au moins 60 %), et surtout le régime des mines dont 81 % des ressources proviennent de subventions – notamment pour pallier une situation démographique très défavorable. La fermeture des régimes spéciaux en les privant de tout nouveau cotisant se traduira par une augmentation de la part des subventions d'équilibre. Les recettes fiscales – en l'occurrence la contribution tarifaire d'acheminement – représentent également une ressource majeure pour la Cnieg, une autre part importante (38 %) provenant de transferts de la Cnav et de l'Agirc-Arrco dans le cadre de l'adossement de la Cnieg à ces régimes en 2005[77].

Figure 2.22 - Structure de financement par régime ou groupe de régime en 2022



Lecture : en 2022, 64 % des ressources de la Cnav (y compris sécurité sociale des indépendants) proviennent de cotisations sociales.
Note : les cotisations employeur incluent la cotisation au régime de la FPE des employeurs de fonctionnaires de l'État. Les qualificatifs d'externe et d'interne pour les transferts entre organismes sont relatifs au périmètre du système de retraite incluant le FSV.
Champ : toutes les ressources, y compris les produits financiers.
Sources : rapport à la CCSS 2022, comptes des régimes ; calculs SG-COR.

[77] Voir le document n° 14 de la séance du 29 mars 2017.

4.2 La comparaison d'effort contributif entre régimes

Les salariés du secteur privé, les agents publics et les travailleurs indépendants sont assujettis à des taux de cotisation significativement différents. Pour l'année 2021, le taux de cotisation légal (salarial et employeur) sous le plafond de la Sécurité sociale pour un salarié non cadre du secteur privé s'élevait à 27,77 %, à 85,38 % pour le traitement indiciaire d'un fonctionnaire d'État civil ou à 19,9 % pour un professionnel libéral ayant des revenus inférieurs au plafond de la Sécurité sociale.

Ces différences apparentes dans le niveau de contribution selon les régimes signifient-elles que certains régimes offrent des prestations supérieures aux autres ? Que la charge du financement des retraites n'est pas équitablement répartie entre les affiliés des différents régimes ?

Les taux légaux de cotisation ne s'appliquent pas à la même assiette de rémunération. Ces cotisations ne concernent pas les mêmes périmètres de prestations (par exemple les prestations invalidité sont incluses dans les prestations retraites pour les fonctionnaires). Ces régimes connaissent des situations démographiques plus ou moins favorables, différences de situation que la compensation démographique ne corrige qu'imparfaitement. Les dépenses de solidarité sont assurées pour certains régimes par des financements externes alors que d'autre régimes ne bénéficient pas de tels transferts.

Pour rendre comparables les efforts contributifs, il convient donc de corriger les différences de taux qui résultent de ces écarts et d'estimer quel serait le taux de cotisation qui permettrait de financer dans leur intégralité les prestations servies par les régimes[78].

Après ces différentes corrections, alors que les taux légaux affichés sont bien supérieurs pour les fonctionnaires de l'État à ceux des salariés du privé, les taux de prélèvement dans le public et le privé apparaissent équivalents. Un écart plus substantiel subsiste entre salariés et indépendants.

[78] Voir la méthodologie et le détail des calculs en annexe 4.

Tableau 2.3 - Taux de cotisation légaux et taux de prélèvement d'équilibre en 2021

Population affiliée	Taux légaux de cotisation (salarié et employeur)	Taux de prélèvement d'équilibre corrigé du ratio démographique
	1	2
Salariés du secteur privé et artisans/commerçants	27,77% / 24,75%	23,7%
Fonctionnaires de l'État civils / RAFP	85,38% / 10%	22,6%
Fonctionnaires de l'État militaires / RAFP	137,17% / 10%	16,5%
Fonctionnaires territoriaux et hospitaliers	41,75% / 10%	22,3%
Professionnels libéraux (hors avocats)	19,9%	14,1%
Non-salariés agricoles	18,9%	16,6%

Lecture : en 2021, le taux de prélèvement d'équilibre des régimes de salariés du secteur privé et des artisans et commerçants, avec prise en compte du ratio démographique pour les 65 ans et plus, est estimé à 22,2 %.
Note : le taux d'équilibre corrigé du ratio démographique est présenté ici en considérant que les catégories actives relèvent de la solidarité nationale.
Sources : législation, données des régimes et calculs SG-COR.

Chapitre 3. Le solde du système de retraite

Le solde du système des retraites résulte, bien évidemment, de l'évolution des dépenses et de celle des ressources décrites dans les deux chapitres précédents.

En 2022, le solde du système de retraite était de 4,4 milliards d'euros, soit 0,2 % du PIB. Cette situation se prolongerait en 2023 avec un excédent de 3,6 milliards d'euros, soit 0,1 % du PIB.

Le solde du système de retraite, qui resterait négatif à moyen terme dans l'ensemble des scénarios et ne reviendrait positif au milieu des années 2040 que dans le scénario 1,6 % (0,5 % du PIB en 2070). Le système de retraite resterait durablement en besoin de financement dans les autres scénarios (de -1,6 % du PIB dans le scénario 0,7 %, -0,8 % dans le scénario 1,3 % et -0,2 % dans le scénario 1,0 %).

La situation financière serait très différente selon les régimes. Les régimes de base des salariés du secteur privé seraient déficitaires sur l'ensemble de la période dans trois scénarios sur quatre alors que les régimes complémentaires de ces mêmes salariés seraient excédentaires. Les régimes de la fonction publique et assimilés pris dans leur ensemble connaîtraient des besoins de financement sur toute la période et dans tous les scénarios en raison de la CNRACL. Enfin les régimes de non-salariés redeviendraient excédentaires à partir du milieu des années 2030.

1. L'évolution du solde du système de retraite

1.1 Le système de retraite affiche un excédent de 4,4 milliards d'euros en 2022

Le solde analysé est un solde élargi, comprenant l'intégralité des ressources (cotisations mais également transferts externes et fiscalité ainsi que les produits exceptionnels) et dépenses (pensions, transferts, autre charges techniques ou exceptionnelles), mais hors produits financiers (pour les régimes ayant des réserves) et charges financières (pour les régimes endettés).

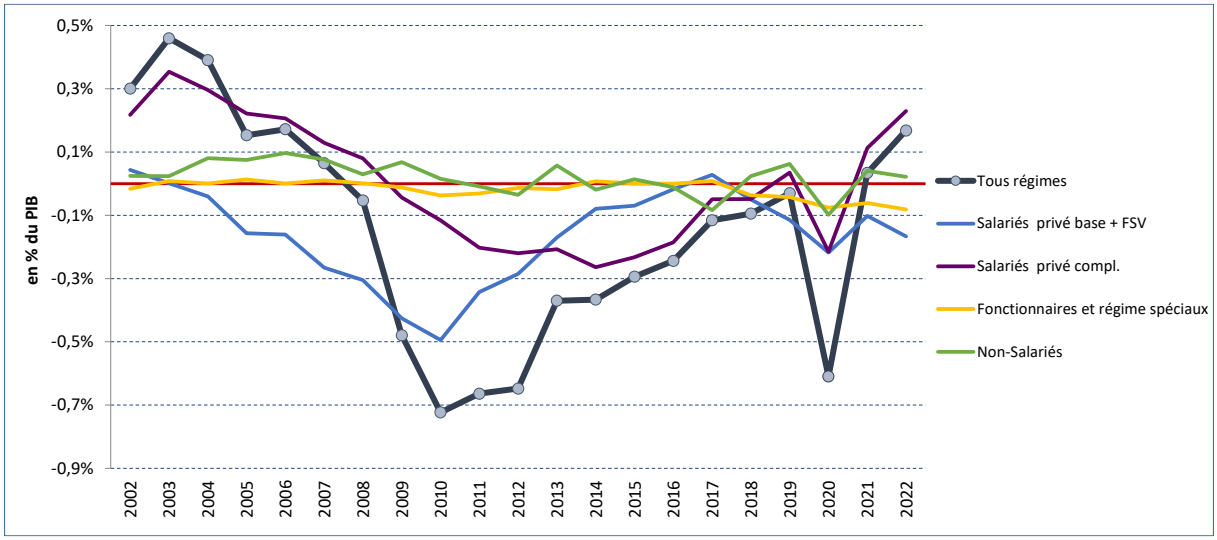
De 2002 à 2010, le solde du système de retraite s'est continûment dégradé sous l'effet de dépenses plus dynamiques (+ 2,8 % en moyenne en réel par an) que les recettes (+ 1,8 %), la crise financière de 2008 accentuant cette dégradation. Les mesures d'âges de la réforme de 2010 et l'accroissement des ressources – hausse de taux et mobilisation de davantage d'impôts et taxes – ont par la suite amélioré le solde.

Cette amélioration s'est interrompue en 2020 compte tenu du contexte sanitaire et économique. Malgré la surmortalité liée à la Covid, les dépenses ont continué de progresser quand les recettes diminuaient. Le système de retraite a ainsi enregistré un besoin de financement de l'ordre de 14 Mds€ en 2020, soit 0,6 % du PIB.

La forte reprise de la croissance en 2021 et 2022 a permis au système de retraite de revenir à l'équilibre. L'excédent global de 2022 est la résultante des résultats financiers de tous les régimes : les régimes de base des salariés du secteur privé et des indépendants (artisans et commerçants)[79] et les régimes complémentaires de ce même secteur (Agirc-Arrco+Ircantec+CRPNPAC+RCI) sont en excédent (respectivement 2,5 milliards d'euros et 6,3 Md€). En revanche, les régimes des fonctionnaires et les régimes de base et complémentaires des non-salariés (hors artisans et commerçants) connaissent de légers besoins de financement[80] (respectivement -1,9 milliard d'euros et -2,5 Md€).

Ces évolutions sur 2002-2022 reflètent principalement la situation financière des régimes de salariés du secteur privé, aussi bien de base que complémentaires ainsi que du FSV. Les régimes de fonctionnaires sont quasiment à l'équilibre sur toute la période du fait de la contribution d'équilibre. Il en est de même pour les régimes de non-salariés (base et complémentaires).

Figure 2.23 - Solde observé du système de retraite, en % du PIB



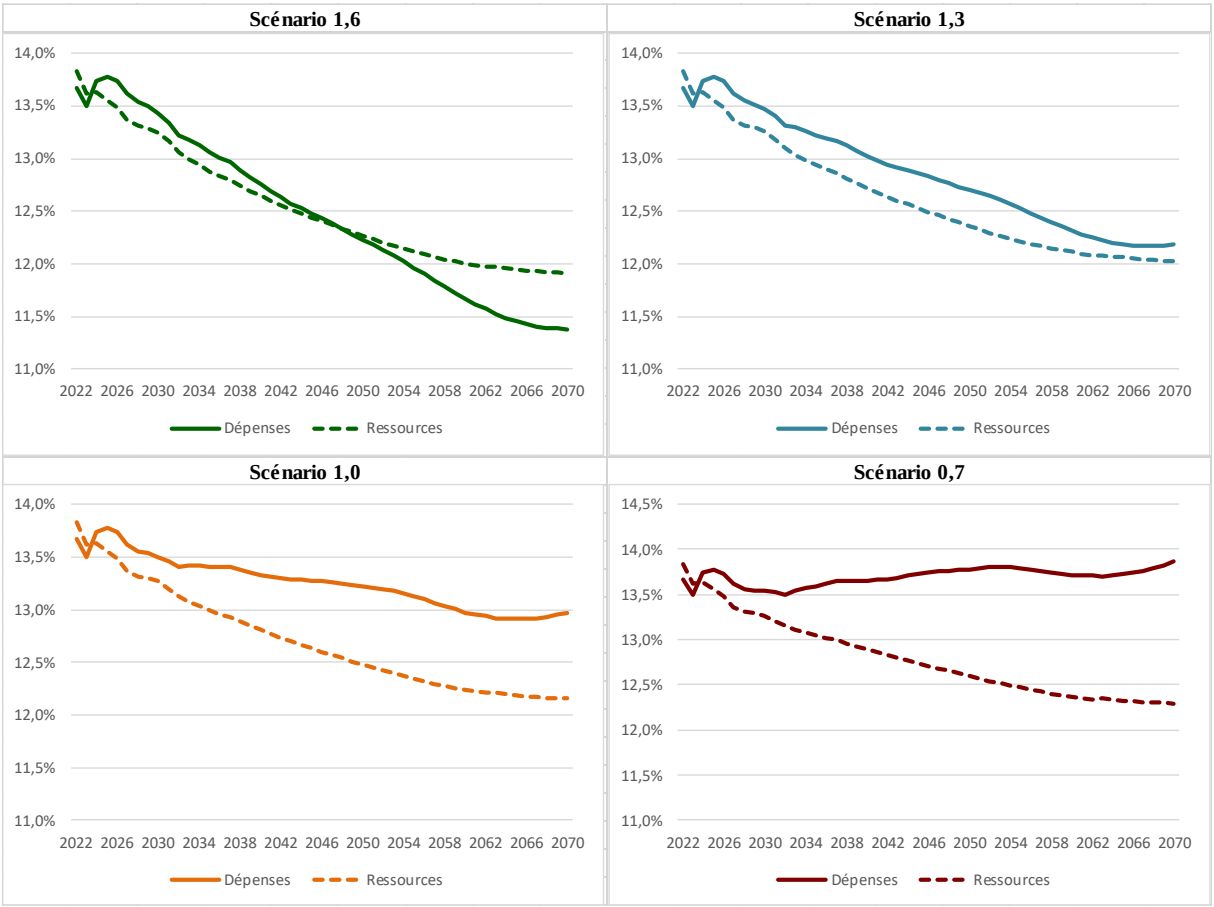
Note : données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions. Les regroupements de régimes sont les suivants : salariés privé base = Cnav y compris artisans et commerçants et MSA salariés ; salariés privé compl. = Arrco, Agirc, Ircantec, RCI et CRPNPAC à compter de 2020 ; fonctionnaires et régimes spéciaux = SRE, CNRACL, Cnieg, SNCF, RATP, CNBF, BDF, FSPOEIE, Enim, CANSSM et CRPCEN; non-salariés = MSA, CNAVPL, MSA-RCO, CNAVPL-RCO et CNBF-RCO (voir l'annexe 11 pour la liste des sigles).
Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.
Sources : comptes nationaux de l'Insee, rapports à la CCSS 2002-2022.

[79] Les artisans et commerçant relèvent pour leur retraite de base du régime général. Leur situation n'est donc dissociable de celle des salariés du secteur privé. Ils conservent un régime complémentaire propre dénommé Régime Complémentaire des Indépendants (RCI).
[80] Cet équilibre est « conventionnel » pour la FPE et les régimes spéciaux équilibrés. Parmi les régimes de fonctionnaire seule la CNRACL peut présenter un déficit ou un excédent, elle est en déficit de 1,8 milliard d'euros en 2022 (une fois les transferts entre régimes pris en compte).

1.2 Après avoir été excédentaire de 2021 à 2023, le solde du système de retraite varierait entre +0,5 % et -1,6 % du PIB en 2070 en fonction du scénario économique retenu

L'évolution du solde dépend de la dynamique respective des dépenses et des recettes. En projection, il serait, comme les dépenses, très sensible au rythme de croissance des revenus d'activité (reflet de la productivité du travail). Dans trois scénarios sur quatre, la part des dépenses dans le PIB est orientée à la baisse et elle est quasiment stabilisée dans le scénario 0,7%. La part des ressources est quant à elle en baisse dans l'ensemble des scénarios, en raison de la baisse de l'apport de l'État, de la structure de la masse salariale entre privé et public et de la baisse des financements externes au titre de la solidarité.

Figure 2.24 - Parts des dépenses et des ressources du système de retraite dans le PIB projetées à l'horizon 2070

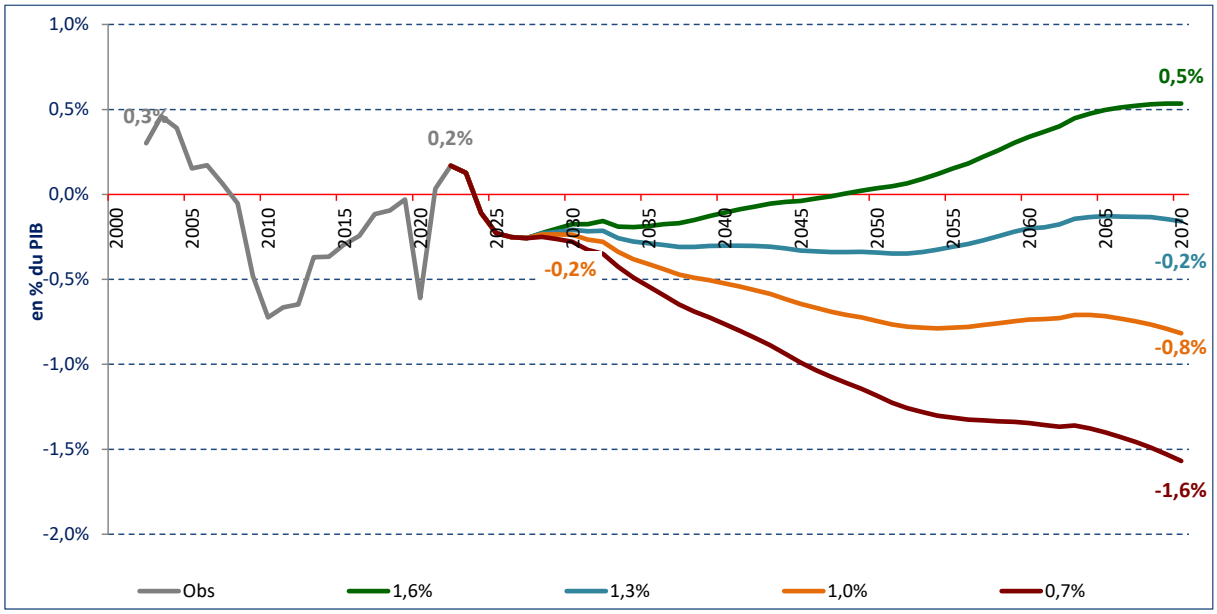


Note : données hors charges et produits financiers, hors dotations et reprises sur provisions. À compter de 2020, les comptes de la CRPNPAC (régime complémentaire du personnel navigant de l'aviation civile), sont inclus. Convention EPR : contributions et subventions d'équilibre évoluant de manière à équilibrer chaque année le solde de ces régimes.
Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, hors RAFP.
Sources : projections COR - juin 2023, comptes nationaux de l'Insee.

Excédentaire en 2022 et 2023, le solde du système de retraite se dégraderait pour atteindre -0,2 point de PIB (scénario 1,6 %) et -0,3 point de PIB (scénario 0,7 %) en 2030. Son évolution serait ensuite dépendante des conventions et scénarios étudiés.

Il resterait négatif sur l'ensemble de l'horizon de projection dans trois des quatre scénarios, sous l'effet principalement de la baisse des ressources en pourcentage du PIB. Le système de retraite renouerait avec l'équilibre uniquement dans le scénario 1,6 %, au milieu des années 2040. Il s'établirait alors entre -1,6 % du PIB (scénario 0,7 %) et 0,5 % du PIB (scénario 1,6 %) en 2070.

Figure 2.25 - Solde observé et projeté du système de retraite



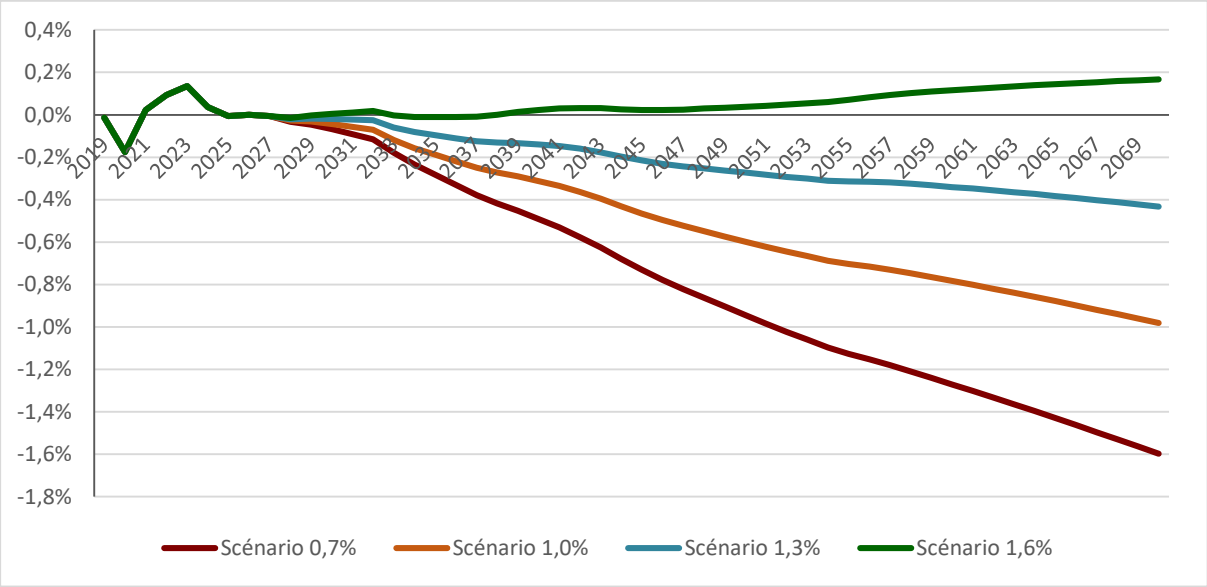
Note : données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions. Convention EPR : contributions et subventions d'équilibre évoluant de manière à équilibrer chaque année le solde de ces régimes.
Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.
Sources : projections COR - juin 2023, comptes nationaux de l'Insee, rapports à la CCSS 2002-2022.

2. La situation financière serait différente selon les régimes

En regardant les soldes par groupes de régime hors transferts inter régimes[81], les régimes de base des salariés du privé et du FSV seraient à l'équilibre durant les années 2030, puis leur besoin de financement se creuserait continûment dans trois scénarios sur quatre (-0,4 % du PIB dans le scénario 1,3 % et -1,6 % du PIB dans le scénario 0,7 %) à l'horizon de 2070. Ces régimes et le FSV resteraient en revanche en excédent dans le scénario 1,6 % (+0,2 % du PIB en 2070).

[81] Les soldes hors transferts financiers entre les régimes (en particulier hors compensation) permettent d'analyser la situation financière du régime qui relève de ses propres déterminants (ratio démographique et rapport entre cotisants et retraités).

Figure 2.26 - Solde du système de retraite observé et projeté en part de PIB des régimes de base des salariés du privé et des indépendants ainsi que du FSV

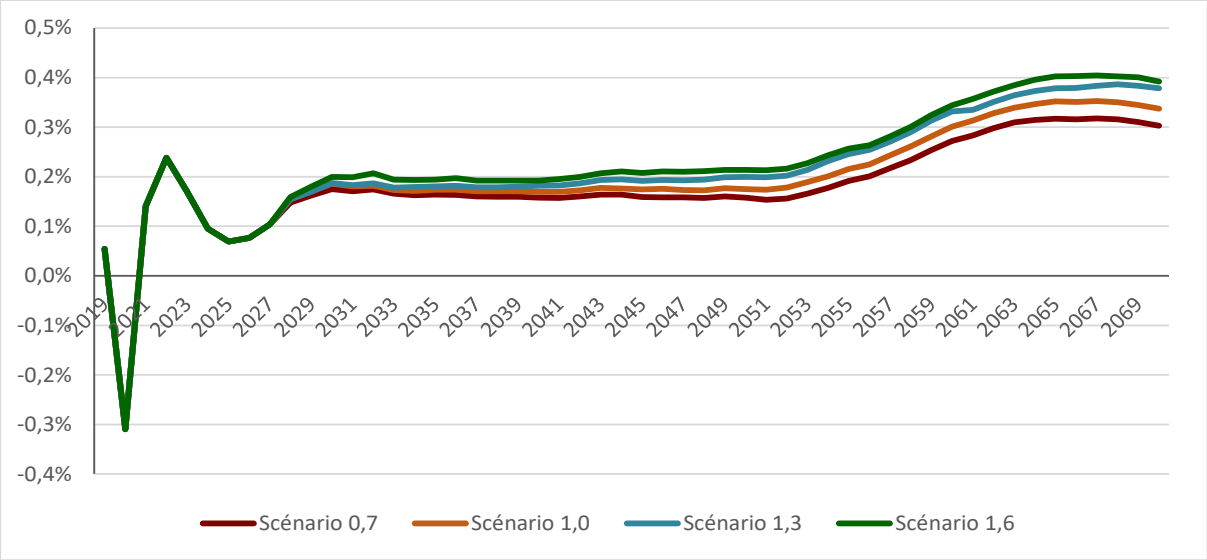


Champ : régimes de base des salariés du privé et des indépendants + FSV.
Note : données hors produits et charges financières et hors transferts internes.
Sources : projections COR - juin 2023, comptes nationaux de l'Insee et rapports à la CCSS 2019-2022.

Les régimes complémentaires des salariés du privé et des indépendants seraient excédentaires sur l'ensemble de la période de projection et leur situation s'améliorerait même à partir des années 2050 : à l'horizon 2070, leur solde serait de de 0,3 % du PIB à 0,4 % du PIB selon le scénario.

Le solde de ce groupe de régimes reflète principalement la solde de l'Agirc-Arrco (plus de 90 % de l'ensemble des régimes complémentaires) qui est excédentaire de 0,2% du PIB en 2022 et le resterait sur toute la période de projection (0,2 % en 2030 et 0,4 % en 2070 quel que soit le scénario).

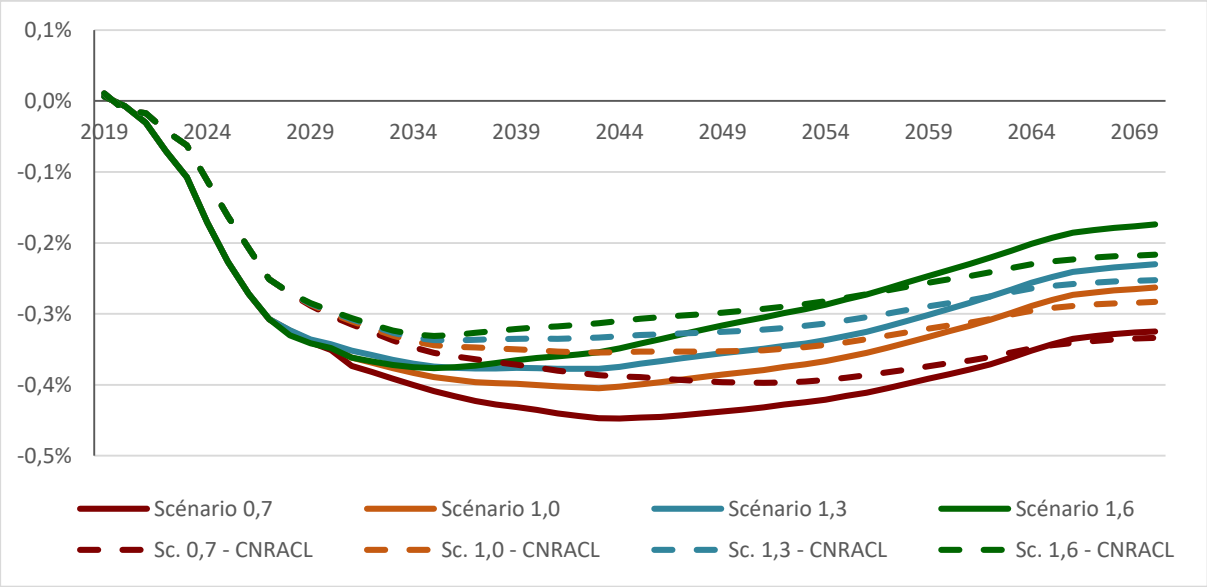
Figure 2.27 - Solde du système de retraite observé et projeté en part de PIB des régimes complémentaires des salariés du privé et des artisans et commerçants



Champ : régimes complémentaires des salariés du privé et des indépendants.
Note : données hors produits et charges financières et hors transferts internes.
Sources : projections COR - juin 2023, comptes nationaux de l'Insee et rapports à la CCSS 2019-2022.

Le solde du régime de la fonction publique de l'État et celui des régimes spéciaux dépend largement de celui de la CNRACL, mais aussi de celui de la Cnieg et de la CRPCEN qui ne sont pas des régimes équilibrés. Les besoins de financement de ces régimes varieraient de 0,2 % à 0,4 % du PIB sur toute la période de projection et quel que soit le scénario, avec une amélioration à partir des années 2040.

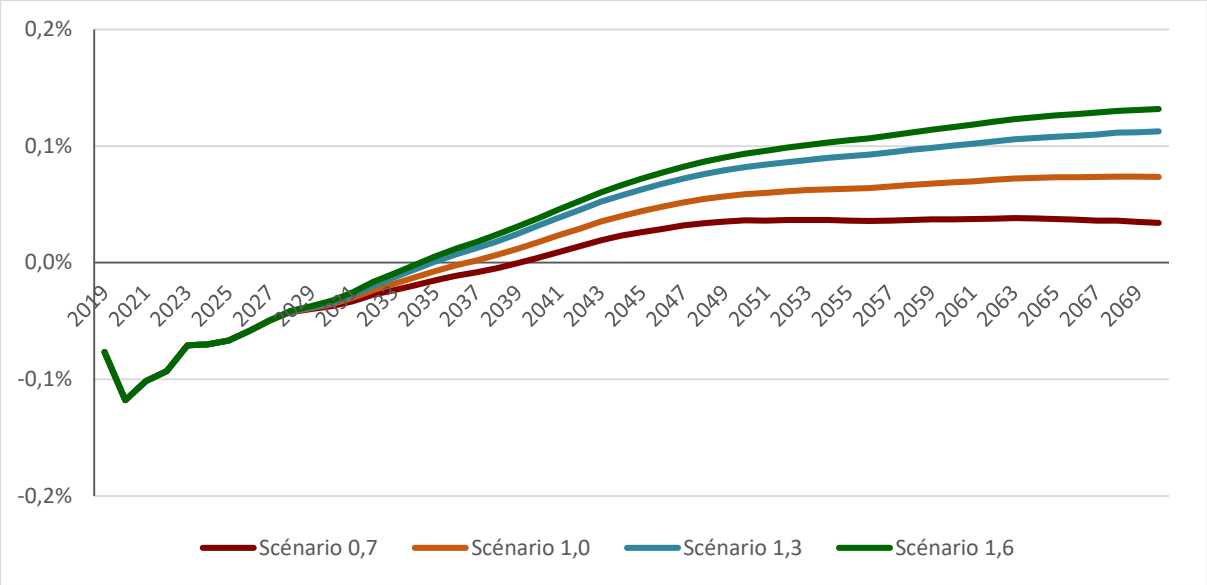
Figure 2.28 - Solde du système de retraite observé et projeté en part de PIB des régimes de fonctionnaires et assimilés



Champ : régimes de fonctionnaires et assimilés.
Note : données hors produits et charges financières et hors transferts internes. Convention EPR : contributions et subventions d'équilibre évoluant de manière à équilibrer chaque année le solde de ces régimes.
Sources : projections COR - juin 2023, comptes nationaux de l'Insee et rapports à la CCSS 2019-2022.

Les régimes de base et complémentaires des non-salariés reviendraient à l'équilibre vers la fin des années 2030 ; en 2070, leur solde élargi atteindrait 0,1 % du PIB à 0,2 % du PIB selon le scénario.

Figure 2.29 - Solde du système de retraite observé et projeté en part de PIB des régimes des non-salariés (hors artisans et commerçants)



Champ : régimes de base et complémentaires des non-salariés (hors indépendants).
Note : données hors produits et charges financières et hors transferts internes.
Sources : projections COR - juin 2023, comptes nationaux de l'Insee et rapports à la CCSS 2019-2022.

Les régimes complémentaires des salariés du privé et les régimes de non-salariés seraient en excédent à l'horizon de la projection et accumuleraient donc des réserves, au prix toutefois d'une baisse importante de la pension relative. Les prévisions de solde technique de ces régimes n'intègrent pas les rendements financiers des réserves comme d'ailleurs les projections des régimes déficitaires n'intègrent pas de charges lies aux dettes accumulées.

3. Le solde en moyenne à divers horizons

Dans un contexte de changement démographique et/ou de fluctuations économiques de nature conjoncturelle, il peut être envisagé d'assurer l'équilibre financier du système de retraite, non pas chaque année, mais en moyenne sur une période donnée. Cela conduit à calculer des indicateurs financiers pour le système de retraite en moyenne sur une période, et non année après année : l'équilibre du système est alors assuré si, sur la période considérée, les besoins de financement constatés une année donnée sont compensés par les excédents des autres années.

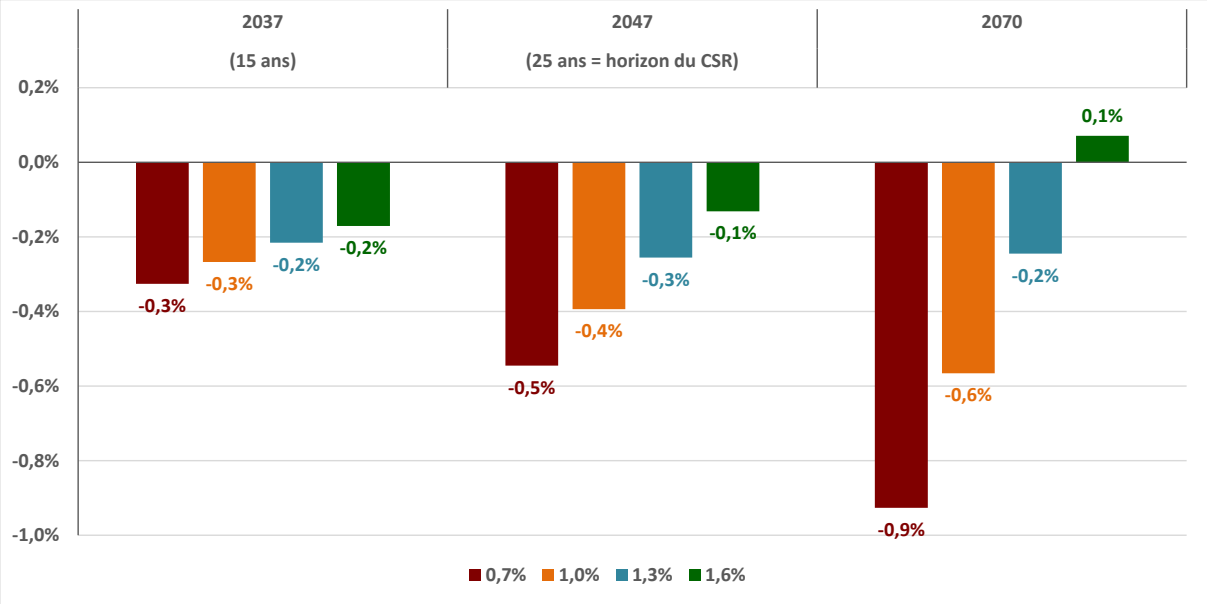
Le solde moyen est ici calculé sur trois horizons ; un horizon de moyen terme (15 ans), l'horizon de 25 ans qui est celui que le Comité de suivi des retraites doit considérer pour apprécier les évolutions du solde du système de retraite, selon le décret n° 2014-654 du 20 juin 2014 et l'horizon 2070, qui permet d'apprécier les effets des montées en charge des différentes réformes et changements réglementaires.

À l'horizon de 15 ans, le système de retraite connaîtrait un besoin de financement moyen s'étalonnant entre -0,3 % (scénario 0,7 %) et -0,2 % (scénario 1,6 %) du PIB.

À l'horizon de 25 ans, le solde moyen du système de retraite serait en amélioration dans le scénario 1,6 %, et continuerait à se dégrader dans les trois autres scénarios.

Enfin, sur l'ensemble de la période de projection, seule une croissance de la productivité de 1,6 % à partir de 2032 par an permettrait d'assurer en moyenne l'équilibre du système de retraite. Dans les autres hypothèses, le solde du système de retraite resterait négatif sur le long terme.

Figure 2.30- Solde moyen à divers horizons en % du PIB



Lecture : avec une croissance des revenus d'activité de 1,0 % en moyenne par an, le solde moyen sur les 15 prochaines années représenterait -0,2 % du PIB moyen sur cette période, selon la convention EPR.
Note : solde actualisé en moyenne sur les 15 prochaines années (l'année 2023 étant incluse). Le taux d'actualisation est supposé égal chaque année à la croissance annuelle du PIB. Convention EPR : contributions et subventions d'équilibre évoluant de manière à équilibrer chaque année le solde de ces régimes.
Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.
Sources : projections COR - juin 2023.

Chapitre 4. La situation patrimoniale du système de retraite fin 2022

Après l'analyse des flux annuels de dépenses et de ressources du système de retraite, ce chapitre est consacré à la situation patrimoniale du système de retraite, les réserves et les dettes.

Dans un système par répartition, les cotisations sont censées financer en temps réel les prestations sans, *a priori*, accumulation de dettes ou de réserves. Générer un excédent et donc accumuler des réserves revient à exiger d'une génération qu'elle consente un effort supplémentaire par rapport à ce qui est nécessaire pour équilibrer le régime (plus de cotisations pour les actifs et/ou moins de prestations pour les retraités au temps t), les générations ultérieures bénéficieront de cet effort et du rendement financier de ces réserves lorsque celles-ci seront mobilisés (moins de cotisations pour les actifs et/ou plus de prestations pour les retraités au temps t + n)[82]. L'analyse est inverse en cas de déficit et de dette. L'appréciation portée sur un niveau de réserves ou de dette doit donc être subordonnée à l'appréciation portée sur la situation respective des générations t et t+n.

Les stocks de réserves et de dettes évoluent d'année en année en fonction des excédents ou des déficits des régimes mais aussi en fonction de l'évolution de la valeur de marché des actifs (réserves) ou des passifs (dettes). L'année 2022 a été marquée par la reprise de l'inflation et la hausse des taux d'intérêt ; la valeur des obligations, qui constituent une part importante des actifs financiers dans lesquels sont investies les réserves, a donc été fortement réduite. Symétriquement, la valeur des dettes financée par des obligations a aussi été diminuée. Par ailleurs, une part des réserves est placée sur le marché des actions dont l'évolution a été défavorable sur l'année 2022 (avec une reprise début 2023).

Au total, après avoir été reconstituées en 2021, les réserves des régimes obligatoires de retraite fonctionnant en répartition sont restées quasiment stables en 2022.

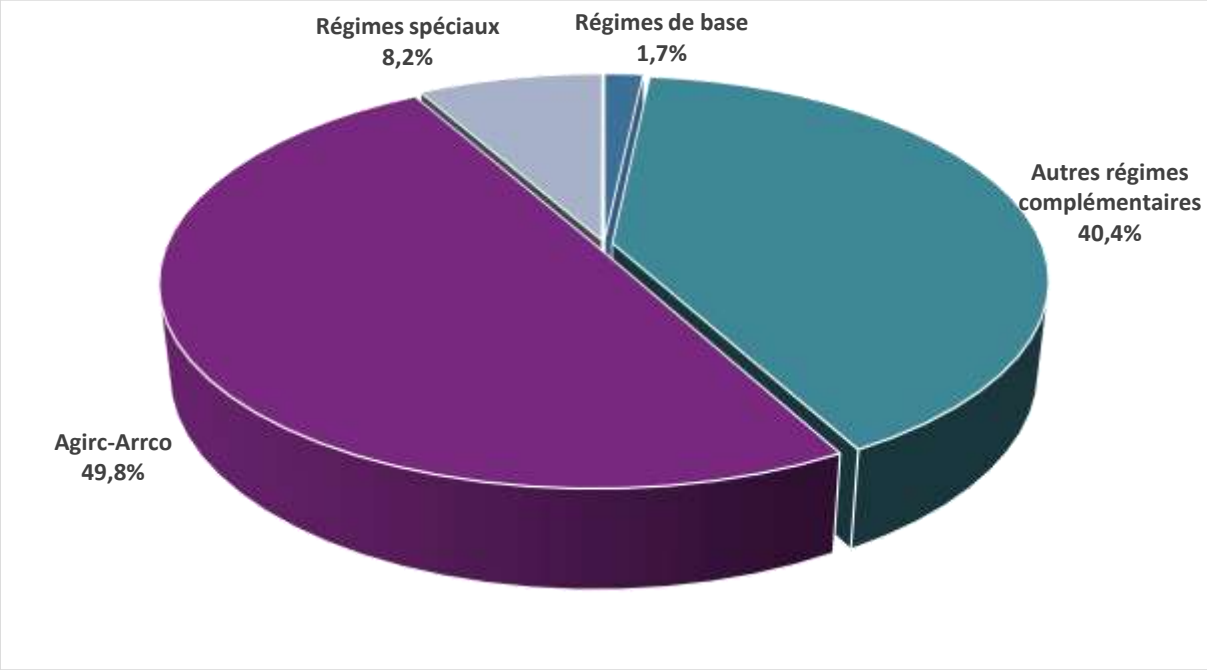
[82] Du moins, dès lors, que les réserves ont vocation à être mobilisées un jour. Dans le cas où les réserves ont vocation à être permanentes (par exemple, les règles actuelles de pilotage de l'Agirc-Arrco prévoient que les réserves doivent représenter au moins six mois de prestation), les générations qui ont constitué les réserves ont accepté un effort qui bénéficiera à toutes les générations ultérieures à travers le rendement financier des réserves qui contribuera à l'équilibre du régime.

1. La situation patrimoniale nette des régimes en répartition et du FRR représente 6,1 % du PIB fin 2022

1.1 Les réserves des régimes obligatoires fonctionnant en répartition s'élèvent à 6,2 % du PIB

Au 31 décembre 2022, la valeur de marché de l'ensemble des actifs admis en représentation des réserves[83] constituées au sein des régimes de retraite par répartition représente, 162,5 Md€ soit 6,2 % du PIB contre 160,6 Md€ fin 2021 (+1,2 %). 90 % de ces réserves sont détenues par les régimes complémentaires, dont près de 50 % pour l'Agirc-Arrco.

Figure 2.31 - Répartition des réserves entre les différents types de régimes obligatoires en répartition fin 2022 (en valeur de marché)



Note : les réserves comprennent l'ensemble des fonds placés par l'ensemble des caisses, quelle que soit l'échéance des actifs admis en représentation ; elles agrègent les réserves de moyen et long terme au fonds de roulement. Pour l'Agirc-Arrco, les réserves techniques de financement représentent 68,8 Mds€, sur un total de réserves de 89,7 Mds€ fin 2022.
Source : calculs SG-COR à partir des données des régimes.

Les réserves de l'Agirc-Arrco sont donc les plus importantes en termes d'encours gérés. L'accord du 17 novembre 2017 prévoit une appréciation des équilibres à moyen et long termes sur une durée de 15 ans, avec un ratio de sécurité selon lequel le régime doit disposer, à tout moment, d'une réserve de financement équivalent à 6 mois de prestations.

[83] Réserves techniques de financement à moyen et long termes et fonds de roulement.

La valeur de marché des actifs admis en représentation des réserves de financement de moyen et long termes du régime s'est ainsi élevée à 68,9 Mds€ fin 2022, soit pratiquement 10 mois de prestations (contre 69 Mds€ fin 2021). Avec prise en compte du fonds de roulement du régime, le total des réserves s'établissait à 89,7 Mds€ courants (soit un montant proche de 13 mois de prestations). La réserve de fonds de roulement correspond à environ 3 mois de prestations. .

Les principaux montants sont ensuite détenus par les régimes complémentaires de la CNAVPL (au total 34,1 milliards d'euros répartis entre les dix sections professionnelles, soit près de 102 mois de prestations), le régime complémentaire des indépendants (17,0 milliards d'euros, soit un peu plus de 97 mois de prestations) et l'Ircantec (14 milliards d'euros représentant près de 45 mois de prestations).

Dans ces deux derniers régimes, les paramètres annuels doivent être fixés en fonction de règles prudentielles liées aux réserves. Au RCI, le délai prévisionnel d'épuisement des réserves doit être au moins égal à l'espérance de vie résiduelle de la génération atteignant l'âge légal de la retraite l'année considérée et le taux de couverture des engagements résultant des cotisations annuelles doit toujours être supérieur à 1. À l'Ircantec, une contrainte de solvabilité (ou contrainte de précaution) impose au régime de disposer, sur un horizon de 20 ans, d'un montant de réserves équivalent au minimum à une année et demie de prestations et une contrainte de pérennité lui impose que le versement des pensions doit être assuré, sur une durée de 30 ans, par les cotisations futures et les réserves du régime.

Par ailleurs, même si le régime spécial des agents titulaires de la Banque de France est entièrement provisionné afin de faire face à la baisse importante de ses effectifs cotisants, ce régime continue à fonctionner en répartition (les cotisations de l'année continuant à financer, au moins pour une faible partie, les prestations de l'année). Ces réserves, qui s'élevaient à 13,0 milliards d'euros au 31 décembre 2022 sont donc comptabilisées avec les autres régimes fonctionnant en répartition même si elles représentent près de 297 mois de prestations.

À l'inverse, certains régimes ne disposent d'aucune réserve financière. C'est le cas de la Cnav dont les besoins de financement (et ceux du FSV) ont été repris par la Cades[84] en application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, ainsi que des régimes qui disposent de ressources venant, en dernier ressort, assurer leur équilibre financier, tels que les régimes de la SNCF et de la RATP. C'est le cas également du régime de la fonction publique de l'État, retracé en comptabilité budgétaire de l'État au sein du compte d'affectation spéciale « Pensions » qui, pour respecter son obligation législative de couvrir toutes ses dépenses par des recettes identifiées, dispose d'un indicateur dénommé « solde cumulé » qui doit rester positif à tout instant – et qui atteignait 8,9 Mds€ fin 2022. Ce solde cumulé relève d'une convention comptable, il n'est pas pris en compte dans le total des réserves. C'est enfin le cas de la CNRACL qui ne dispose plus de réserves depuis 2020 et dont la dette est désormais également reprise par la Cades.

[84] Voir Annexe 10 – Lexique.

1.2 Le Fonds de réserve pour les retraites dispose d'un actif net de 21,3 Mds€ fin 2022, soit 0,8 % du PIB, en baisse de près de 5 milliards d'euros par rapport à 2021

Le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) dispose d'un actif de 21,3 Mds€ au 31 décembre 2022 (soit 0,8 % du PIB). Il a participé au financement de la Cades à hauteur de 2,1 Mds€ par an depuis le 1er janvier 2011 et a ainsi financé partiellement à l'amortissement la dette de la Cnav et du FSV.

La loi n°2020-992 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie a prolongé l'amortissement de 2025 à 2033 de la dette sociale par la Cades, dont il est possible d'estimer qu'environ 32 % proviennent des régimes de retraite. Elle prévoit un versement annuel de 1,45 Mds€ du FRR à la Cades de 2025 à 2033. En 2022, en raison de la remontée des taux d'intérêt et de la faiblesse des cours sur les marchés boursiers, la performance nette de frais du portefeuille du FRR est négative (-10,0 %). L'actif net du FRR se contracte au final de 4,7 milliards d'euros, après le versement annuel de 2,1 Md€ à la Cades, pour s'établir à 21,3 Md€.

En agrégeant les réserves constituées au sein des régimes en répartition et celles du FRR, les réserves totales du système de retraite en répartition s'élèvent à un peu plus de 202 Mds€, soit 7,6 % du PIB en 2022 (contre 206,4 Md€ fin 2021, malgré les excédents dégagés par le système de retraite l'an dernier).

Tableau 2.4 - Montants des réserves financières (en valeur de marché) au sein du système de retraite par répartition au 31 décembre 2022

Réserves des régimes en répartition	En milliards d'euros	En mois de prestations	Variation des réserves par rapport à 2021
CNAVPL	*2,1*	*13*	*9,0%*
CNBF	*1,0*	*55*	*5,9%*
Sous total régimes de base	**3,1**		
CNRACL	*0,0*		*0,0%*
CRPCEN	*1,8*	*24*	*11,2%*
Banque de France	*13,0*	*297*	*-15,7%*
Sous total régimes spéciaux	**14,7**		
AGIRC-ARRCO	*89,7*	*13*	*3,7%*
IRCANTEC	*14,0*	*45*	*-5,7%*
RCI	*17,9*	*97*	*-1,3%*
CNAVPL complémentaire	*34,1*	*102*	*1,5%*
CNBF complémentaire	*1,6*	*70*	*-11,0%*
CRPNPAC	*5,0*	*79*	*-9,0%*
*MSA complémentaire**	*0,2*	*3*	*2,2%*
Sous total régimes complémentaires	**162,5**		*1,2%*
Total des réserves	**180,3**		*-0,1%*
FRR	**21,3**		*-18,2%*

** Les réserves de la MSA complémentaire sont en valeur comptable.*
Note : les réserves comprennent l'ensemble des fonds placés par l'ensemble des caisses, quelle que soit l'échéance des actifs admis en représentation ; elles agrègent les réserves de moyen et long terme au fonds de roulement. Pour l'Agirc-Arrco, les réserves techniques de financement représentent 68,8 Mds€, sur un total de réserves de 89,7 Mds€ fin 2022.
Source : calculs SG-COR à partir des données des régimes.

1.3 La situation patrimoniale nette du système de retraite obligatoire en répartition représente 6,1 % du PIB à la fin 2022

La part imputable à la branche retraite de la dette restant à rembourser par la Cades est estimée à 40,8 Mds€ (soit 1,5 % du PIB)[85]. La charge financière, soit les intérêts afférents à cette dette acquittés par la Cades peut être estimée, en 2022, à 650 millions d'euros soit un taux d'intérêt nominal apparent de la dette retraite de 1,6 %[86].

En défalquant cette « dette retraite » des réserves des régimes, la situation patrimoniale nette du système de retraite obligatoire en répartition s'élèverait ainsi à 160,8 Mds€, soit 6,1 % du PIB, à fin 2022. La situation patrimoniale nette du système de retraite s'est ainsi détériorée de 0,4 point de PIB l'an dernier.

[85] Soit 32 % de 127,5 Mds€ qui correspondent à la situation nette de la CADES au 31 décembre 2022 en valeur de marché.
[86] Soit 32 % de 2 milliards d'euros qui correspondent au coût de l'endettement de la Cades en 2022.

Cette dette retraite est défalquée des réserves, même si son financement est assuré par un prélèvement dédié – la contribution au remboursement de la dette sociales (CRDS) - et par les versements du FRR dont l'actif est pris en compte dans les réserves. La dette portée par la Cades, devrait être amortie à l'horizon 2033.

La situation patrimoniale nette du système de retraite constitue une part importante du patrimoine net des administrations publiques évalué par l'Insee, fin 2021, à 375 Mds € soit 15% du PIB[87].

2. Les provisions des régimes en capitalisation représentent 1,4 % du PIB

Si les régimes gérés en répartition n'ont pas vocation à constituer des réserves pérennes, les régimes gérés en capitalisation provisionnent, par leur nature même, leurs engagements sans prise en compte de leurs cotisations futures.

À la fin de l'année 2022, l'actif financier du régime de la Retraite additionnelle de la Fonction publique (RAFP) s'élève à 35,6 Mds€ en valeur comptable – soit une couverture de 110 % de ses engagements estimés à 32,4 Mds€. Ce régime en capitalisation n'étant pas encore parvenu à maturité, les actifs et les engagements sont appelés à croître régulièrement. En valeur de marché, l'actif financier du régime représente 38,2 Mds€, soit une couverture de 118 %. C'est notamment le résultat d'un rendement réel du portefeuille d'actifs de 3,75 % de la création du régime à fin 2022 (4,07 % à fin mars 2023).

Le régime reste donc sur financé, au sens où les actifs représentent un montant supérieur aux engagements, même si du fait de l'évolution des marchés en 2022, cette sur couverture des engagements est moindre qu'en 2021 (138 %). Il faut pour apprécier ce niveau de sur couverture tenir compte du fait qu'il est calculé en utilisant des hypothèses particulièrement prudentes. D'une part, les engagements sont actualisés sur la base d'un taux de rendement anticipé des actifs particulièrement faible (0.9 % en nominal), en tout cas bien plus faible que les rendements historiques ou que les taux retenus par des institutions similaires à l'étranger[88] . D'autre part, le régime retient des hypothèses de longévité qui sont plus favorables (donc plus prudentes) que celles retenus par les régimes de base pour les mêmes assurés.

La sur couverture des engagements d'un régime en capitalisation peut s'analyser comme la constitution de réserves dans un régime par répartition ; en termes de choix intergénérationnel, elle revient à imposer un effort à la génération t au bénéfice de la génération t + n .

[87] Le patrimoine économique national en 2021, Insee Première N°1925, septembre 2022.
[88] Les fonds de pensions publics américains retiennent un taux moyen en nominal de 6,93 % soit un rendement réel d'environ 4,5 % et une inflation d'environ 2,5 % ; *cf.* National Association of State Retirement Administrators (NASRA), Public Pension Plan Investment Return Assumptions, Issue Brief, March 2023

La Caisse d'assurance vieillesse des pharmaciens dispose également d'un régime en capitalisation, provisionné à hauteur de 5,6 Mds€, pour un actif net estimé à 6,4 Mds€ en valeur de marché à fin 2022 soit un surfinancement de 114%.

Au total, les provisions des régimes en capitalisation représentent 1,4 % du PIB à fin 2022, pour un actif évalué à près de 45 Mds€ en valeur de marché, en hausse de 10 % par rapport à 2021.

Tableau 2.5 - Montants des provisions des régimes préfinancés au sein du système de retraite au 31 décembre 2022

Régimes préfinancés (capitalisation et répartition provisionnée)	Provisions (en milliards d'euros)	Actif en valeur comptable (en milliards d'euros)	Actif en valeur de marché (en milliards d'euros)
RAFP	32,4	35,4	38,2
CAVP	5,6	6,0	6,4
Total	**37,9**	**41,3**	**44,6**

Source : calculs SG-COR à partir des données des régimes.

Chapitre 5. Les écarts de dépenses, de ressources et de solde entre le rapport de juin 2023 et les projections de 2022

Les écarts présentés dans ce chapitre sont calculés par rapport aux scénarios retenant un taux de chômage de 4,5 % à partir de 2032 et non de 7 %. Les résultats relatifs à ce taux de chômage ont été présentés lors de la séance plénière du 20 octobre 2022 consacrée à l'audition de Monsieur Didier Blanchet, Président du Comité de suivi des retraites (CSR), suite à l'avis que ce comité a rendu le 22 septembre 2022[89].

Par rapport aux résultats des projections de 2022, la part des dépenses de retraite dans le PIB serait moins élevée de l'ordre de 0,5 à 0,6 point sur toute la période de projection dans le scénario 1,0 % et le solde serait amélioré de 0,2 point en 2030, mais resterait identique à l'horizon 2070. Deux raisons expliquent principalement ces écarts : d'une part, les révisions macroéconomiques intervenues entre les projections 2022 celles de cette année (voir le chapitre 1 de la partie 1) et, d'autre part, la prise en compte des effets de la réforme des retraites promulguée le 14 avril 2023.

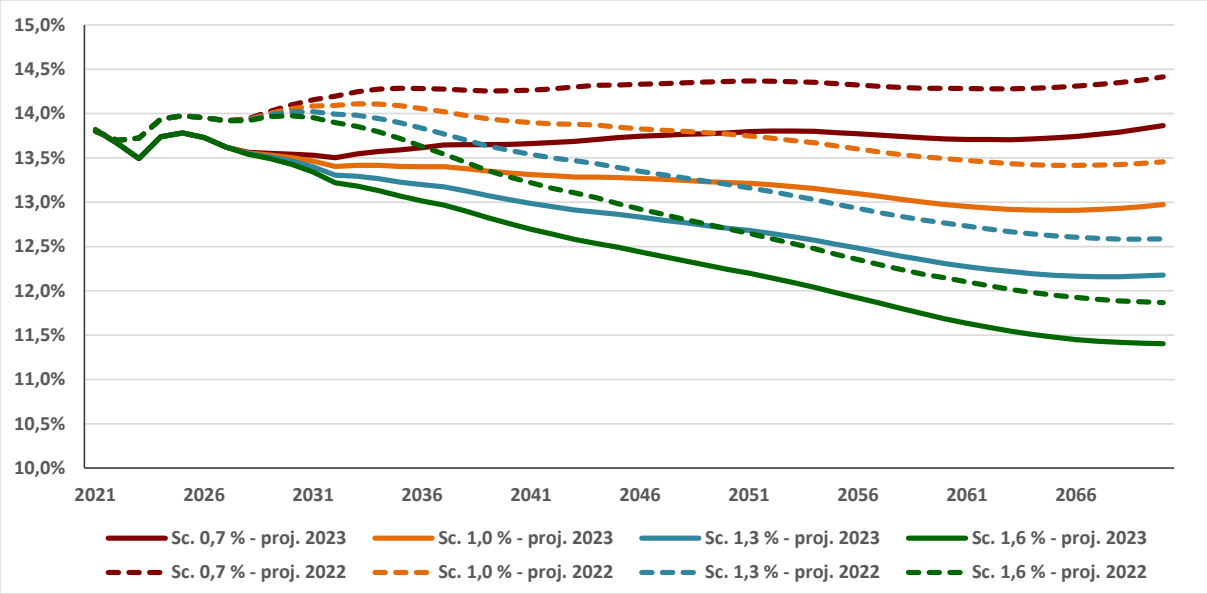
Une première décomposition des écarts de dépenses entre ces deux effets est proposée, mais elle devra être affinée dans le rapport annuel du COR de 2024. Cette décomposition ne peut être effectuée pour les ressources, et donc pour le solde, car les hypothèses macroéconomiques du programme de stabilité 2022, qui ont servi de support aux projections 2022, estimaient déjà un effet de la réforme sur la population active jusqu'en 2027 et donc sur les ressources du système de retraite.

1. Les écarts de dépenses entre les projections de 2023 et les projections de 2022

De 2023 à 2070, les dépenses de retraite sont toujours moins élevées en part de PIB dans le présent rapport que ce qui était prévu l'an dernier. Dans le scénario 1,0 % avec un taux de chômage de 4,5 %, scénario ayant servi de référence pour l'évaluation de la réforme de 2023, l'écart est de l'ordre de -0,6 point jusqu'au milieu des années 2040 et il diminue ensuite progressivement pour s'établir à -0,5 point en 2070. Il est un peu plus élevé dans le scénario 0,7 % et un peu moins dans le scénario 1,6 %.

[89] Voir le dossier de la séance du COR du 20 octobre 2022.

Figure 2.32 - Part des dépenses dans le PIB dans les projections de 2023 et de 2022 (scénarios avec un taux de chômage de 4,5 %)



Sources : projections COR - juin 2023 et projections COR 2022.

Le tableau suivant montre une décomposition de cet écart pour le scénario 1,0 %.

Les hypothèses macroéconomiques (dont la prise en compte des effets de la réforme sur la population active au-delà de 2027 et les écarts entre déflateur du PIB et prix à la consommation) et la prise en compte des dernières données observées expliquent -0,4 point de la révision de la part des dépenses de retraite dans le PIB en 2030 et -0,7 point à l'horizon 2070[90].

La prise en compte de la réforme sur la dynamique des dépenses de retraite explique, quant à elle, -0,2 point de révision en 2030 mais contribue à augmenter la part des dépenses de retraite en 2070 de 0,2 point[91].

[90] Cet écart agrège peut-être également des améliorations dans les modèles de projections des régimes.
[91] Il s'agit ici d'un effet propre aux dépenses ; l'effet est chiffré hors tout impact de la réforme sur la population active et donc sur le PIB retenu au dénominateur qui est identique avant et après réforme.

Tableau 2.6 - Écart entre 2023 et 2022 de la part des dépenses de retraite dans le PIB et contributions à cet écart (scénario 1,0 %)

Scénario 1,0%	2022	2030	2050	2070
Écart de dépenses en point de PIB	**0,0**	**-0,6**	**-0,5**	**-0,5**
Écart lié aux révisions d'hypothèses	0,0	-0,4	-0,6	-0,7
Écart dû à la réforme	0,0	-0,2	0,1	0,2

Lecture : en 2030, les dépenses de retraite sont moins élevées de 0,6 point de PIB dans le présent rapport que dans les projections de 2022. Les révisions d'hypothèses expliquent -0,4 point de cet écart et la réforme -0,2 point.
Note : données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions. À compter de 2020, les comptes de la CRPNPAC (régime complémentaire du personnel navigant de l'aviation civile), sont inclus.
Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.
Sources : projections COR - juin 2023 et projections COR 2022.

À court-moyen terme, la réforme permettrait une baisse de la part des dépenses de retraite dans le PIB sur le moyen terme mais augmenterait cette part à plus long terme (à compter des années 2040). Ce résultat contre-intuitif provient des évolutions respectives du nombre de retraités et de la pension moyenne. Dans un premier temps, le nombre de retraités augmente moins fortement qu'avant réforme du fait de l'augmentation de l'âge de départ à la retraite. Cet effet s'estompe ensuite au fil des années, l'écart d'âge moyen de départ à la retraite s'amenuisant. Au moins une partie des personnes décalant leur départ à la retraite restent plus longtemps en emploi et acquièrent de ce fait plus de droits. Leurs pensions à la liquidation deviennent de ce fait plus élevées qu'avant réforme. Cet effet sur la pension moyenne vient contrebalancer la diminution du nombre de retraités et les dépenses sont plus élevées à partir du milieu des années 2040 qu'avant réforme.

Tableau 2.7 - Dépenses, nombre de retraités et pension moyenne avant et après réforme (euros 2022, scénario 1,0 %)

Scénario 1,0%	2022	2030	2040	2050	2070
Avant réforme					
Dépenses (Md€ 2022)	**360,7**	**406,0**	**443,1**	**472,8**	**547,4**
Dont nombre de retraités	17 248	18 694	20 243	21 305	21 903
Dont pension moyenne (euros 2022)	19 754	20 715	20 970	21 359	24 221
Après réforme					
Dépenses (Md€ 2022)	**360,7**	**401,4**	**442,1**	**476,1**	**556,9**
Dont nombre de retraités	17 248	18 410	20 075	21 139	21 766
Dont pension moyenne (euros 2022)	19 754	20 795	21 098	21 677	24 800
Écarts dus à la réforme					
Dépenses (Md€ 2022)	**0,0%**	**-1,1%**	**-0,2%**	**0,7%**	**1,7%**
Dont nombre de retraités	0,0%	-1,5%	-0,8%	-0,8%	-0,6%
Dont pension moyenne (euros 2022)	0,0%	0,4%	0,6%	1,5%	2,4%

Lecture : en 2030, les dépenses de retraite auraient été de 406 milliards d'euros (2022) avant réforme ; elles seraient de 401,4 milliards d'euros (2022) après réforme, soit 1,1 % en moins. La baisse du nombre de retraités explique 1,5 % de l'écart mais est contrecarrée par l'augmentation de la pension moyenne de 0,4 %.
Note : données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions. À compter de 2020, les comptes de la CRPNPAC (régime complémentaire du personnel navigant de l'aviation civile), sont inclus.
Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.
Source : projections COR - juin 2023.

2. Les écarts de projections des ressources entre 2023 et 2022

Les écarts de ressources mesurées en part de PIB avec la convention EPR sont de l'ordre de 0,4 point de PIB en 2030, 0,6 point en 2040, puis cet écart diminue légèrement pour s'établir à 0,5 point de PIB en 2070 dans le scénario 1,0 %. L'écart est plus élevé dans le scénario 0,7 % et moins élevé dans le scénario 1,6 %.

Tableau 2.8 - Écarts 2023-2022 de ressources en part de PIB (convention EPR)

Part des ressources dans le PIB dans le rapport annuel de juin 2023

Scénario	2022	2030	2040	2050	2060	2070
Scénario 0,7 %	13,8%	13,3%	12,9%	12,6%	12,3%	12,2%
Scénario 1,0 %	13,8%	13,3%	12,8%	12,5%	12,2%	12,2%
Scénario 1,3 %	13,8%	13,3%	12,7%	12,4%	12,1%	12,0%
Scénario 1,6 %	13,8%	13,2%	12,6%	12,2%	12,0%	11,9%

Part des ressources dans le PIB dans les projections de 2022

Scénario	2022	2030	2040	2050	2060	2070
Scénario 0,7 %	13,8%	13,7%	13,5%	13,2%	12,9%	12,8%
Scénario 1,0 %	13,8%	13,7%	13,4%	13,0%	12,7%	12,6%
Scénario 1,3 %	13,8%	13,7%	13,3%	12,9%	12,6%	12,5%
Scénario 1,6 %	13,8%	13,6%	13,2%	12,7%	12,4%	12,3%

Écarts 2023 - 2022 de la part des ressources en point de PIB

Scénario	2022	2030	2040	2050	2060	2070
Scénario 0,7 %	0,0 pt	-0,4 pt	-0,6 pt	-0,6 pt	-0,6 pt	-0,6 pt
Scénario 1,0 %	0,0 pt	-0,4 pt	-0,6 pt	-0,5 pt	-0,5 pt	-0,5 pt
Scénario 1,3 %	0,0 pt	-0,4 pt	-0,6 pt	-0,5 pt	-0,4 pt	-0,4 pt
Scénario 1,6 %	0,0 pt	-0,4 pt	-0,6 pt	-0,5 pt	-0,4 pt	-0,4 pt

Lecture : en 2070, les ressources en part de PIB seraient moins élevées en 2023 de 0,5 point que ce qui était projeté en 2022 pour le scénario 1,0 % avec la convention EPR.
Sources : projections COR - juin 2023 et projections COR 2022.

Cet écart provient en grande partie d'un partage des gains de productivité moins favorable aux actifs que celui qui était prévu en 2022 sur la période 2022-2027 (le partage des gains de productivité étant figé après la période couverte par le Pstab) et de la baisse de la contribution d'équilibre versés au régime de la fonction publique de l'État. Les dépenses de ce régime étant moins élevées du fait de la réforme, la contribution de l'État à son financement diminue.

3. Les écarts de solde en part de PIB entre 2023 et 2022

Une fois prise en compte la baisse de la part des dépenses dans le PIB, le solde du système de retraite est amélioré de 0,2 point en 2030 (sauf dans le scénario 1,6 % où l'amélioration est de 0,1 %), puis cet écart se réduit rapidement pour s'annuler dans les années 2030.

Tableau 2.9 - Écarts 2022-2021 de solde en part de PIB (convention EPR)

Solde en part de PIB dans le rapport annuel de juin 2023

Scénario	2022	2030	2040	2050	2060	2070
Scénario 0,7 %	0,2%	-0,3%	-0,8%	-1,2%	-1,4%	-1,6%
Scénario 1,0 %	0,2%	-0,2%	-0,5%	-0,7%	-0,7%	-0,8%
Scénario 1,3 %	0,2%	-0,2%	-0,3%	-0,3%	-0,2%	-0,2%
Scénario 1,6 %	0,2%	-0,2%	-0,1%	0,0%	0,3%	0,5%

Solde en part de PIB dans les projections de 2022

Scénario	2022	2030	2040	2050	2060	2070
Scénario 0,7 %	0,1%	-0,4%	-0,8%	-1,2%	-1,4%	-1,6%
Scénario 1,0 %	0,1%	-0,4%	-0,5%	-0,7%	-0,8%	-0,8%
Scénario 1,3 %	0,1%	-0,4%	-0,3%	-0,3%	-0,2%	-0,1%
Scénario 1,6 %	0,1%	-0,3%	-0,1%	0,0%	0,3%	0,4%

Écarts 2023 - 2022 de solde en point de PIB

Scénario	2022	2030	2040	2050	2060	2070
Scénario 0,7 %	0,0 pt	0,1 pt	0,0 pt	0,0 pt	0,0 pt	0,0 pt
Scénario 1,0 %	0,0 pt	0,2 pt	0,0 pt	0,0 pt	0,0 pt	0,0 pt
Scénario 1,3 %	0,0 pt	0,2 pt	0,0 pt	0,0 pt	0,0 pt	0,0 pt
Scénario 1,6 %	0,0 pt	0,1 pt	-0,1 pt	0,0 pt	0,0 pt	0,0 pt

Lecture : en 2070, le solde en part de PIB serait identique dans les projections 2023 à celui des projections 2022 quel que soit le scénario et la convention EPR.
Sources : projections COR - juin 2023 et projections COR 2022.

Encadré : variabilité du solde et pilotage du système de retraite

La variabilité des soldes en projection rend difficile le pilotage du système de retraite par les soldes prévisionnels à court terme. Pour illustrer cette difficulté, il est possible de se référer aux variations du solde 2022 enregistré depuis 2020. En 2020, les projections du COR prévoyaient que le système de retraite serait déficitaire de 10,4 milliards d'euros en 2022, ce déficit a ensuite été revu à la baisse en 2021 (-6,9 Md€). En 2022, le rapport du COR prévoyait à l'inverse un excédent de 1,7 Md€ et au final le système de retraite est excédentaire de 4,4 Md€ en 2022.

Le solde est la résultante de l'évolution, d'une part, de 360 milliards d'euros de dépenses et, d'autre part, de 360 milliards d'euros de ressources. Une variation de 2,7 Md€ (variation enregistrée entre 2022 et 2023) du solde qui est, en-elle-même, très significative, ne représente somme toute que 0,3 % des flux de dépenses et recettes concernés par les retraites.

Chapitre 6. La sensibilité des dépenses et du solde du système de retraite à différentes hypothèses

Ce chapitre examine des variantes pour apprécier la sensibilité des résultats, principalement concernant la part des dépenses de retraites dans le PIB, aux hypothèses retenues pour les projections. Comme cela a été décrit dans le chapitre 1 de la partie 1, le présent rapport a été établi en prenant en compte le scénario central des projections démographiques de l'Insee de 2021.

Or, la part des dépenses dans le PIB dépend fortement des hypothèses démographiques retenues. Tabler sur une espérance de vie moins dynamique diminue la part des retraites dans la richesse nationale dès le court terme puisque cela induit une durée de perception de la retraite moins longue. *A contrario*, revoir à la baisse la fécondité diminue la population active, mais à moyen et long termes, et donc le PIB, ce qui majore la part des pensions dans le PIB. Il en est de même, mais à un horizon plus rapproché, si le solde migratoire est plus bas que celui qui est retenu dans le scénario central. La sensibilité aux nouvelles hypothèses démographiques de l'Insee a été estimée par le SG-COR dans ce rapport. Elle devra être affinée lors du prochain exercice complet de projections que le COR devrait mener l'an prochain.

La part des dépenses de retraite dans le PIB dépend aussi de l'hypothèse retenue pour le taux de chômage. Dans le cas d'un taux de chômage à terme plus élevé, la part des dépenses de retraite dans le PIB serait plus élevée sur l'ensemble de la période de projection, de l'ordre de 0,2 à 0,5 point de PIB. L'ampleur de ces écarts à long terme est bien plus faible que celle liée aux différences d'hypothèses d'évolution de la productivité horaire du travail car ils se stabilisent quand le taux de chômage atteint sa valeur cible en 2032, alors que les écarts liés aux hypothèses de croissance de la productivité sont cumulatifs sur toute la période de projection, c'est-à-dire jusqu'en 2070.

Par ailleurs, les hypothèses portant sur l'évolution des rémunérations des fonctionnaires influent sur la situation financière du système de retraite. A court terme, un traitement indiciaire progressant davantage a un effet positif sur la part des ressources dans le PIB via une hausse des cotisations CNRACL, ce régime ne bénéficiant pas de la contribution d'équilibre et ayant un taux de cotisation supérieur aux personnes en emploi dans le privé. Le solde du système de retraite s'en trouve amélioré quand bien même la dépense publique est plus élevée. À moyen terme toutefois, cet effet est partiellement compensé par la progression des dépenses résultant d'une amélioration des pensions lié à un traitement plus élevé en fin de carrière. Comme indiqué dans le chapitre 1 de la partie 1, ce rapport propose une variante pour laquelle les progressions des revenus de l'ensemble de l'économie, du traitement indiciaire et du traitement total des fonctionnaires sont identiques. Cela permet de mesurer l'écart avec des hypothèses principales reposant sur une progression contenue du traitement indiciaire, quasiment gelé jusqu'en 2027 puis rejoignant le rythme de progression des prix en 2032, et enfin celui des salaires en 2037.

L'effet sur les dépenses apparaîtrait très progressivement et approcherait 0,2 point de PIB en 2060. Cette montée en charge progressive résulte de l'effet retardé d'une amélioration du rythme de progression des rémunérations sur le niveau des pensions, ces dernières étant liées au traitement indiciaire des six derniers mois.

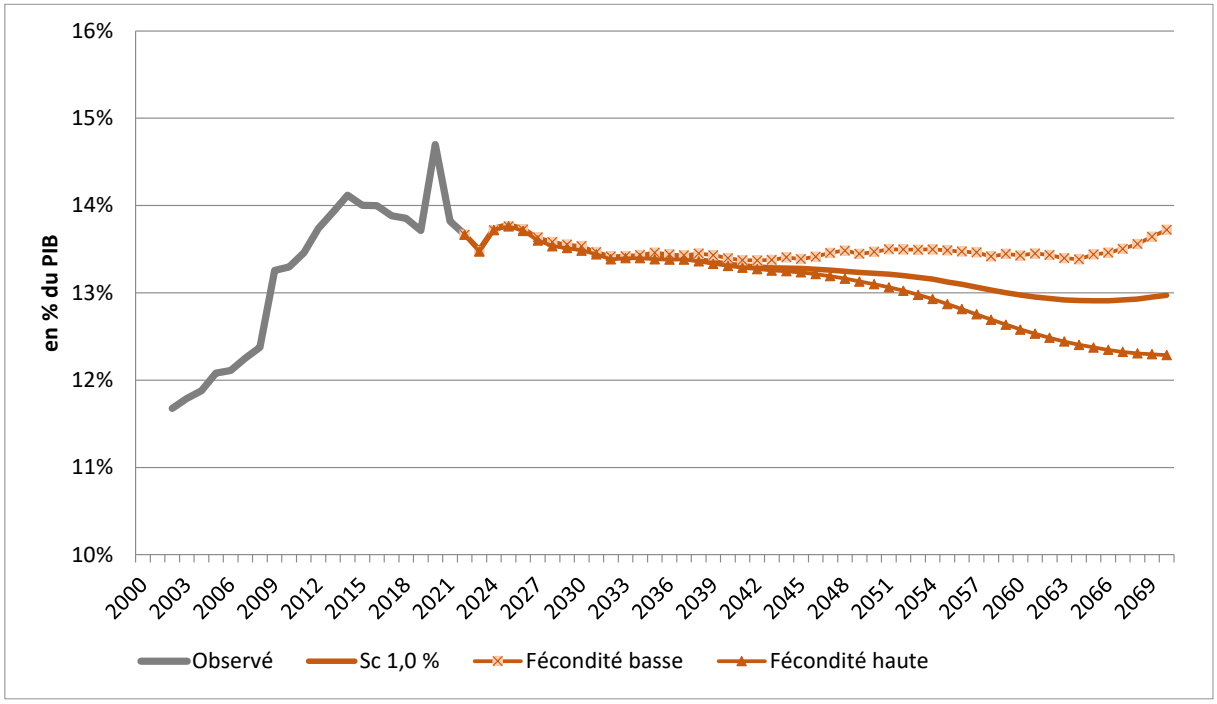
1. La sensibilité aux hypothèses démographiques

La situation financière projetée du système de retraite dépend des hypothèses démographiques retenues sur le solde migratoire, la fécondité et la mortalité.

1.1 Sensibilité à l'hypothèse de fécondité

Dans les projections démographiques 2021-2070, l'Insee a retenu comme hypothèse centrale un indice de fécondité à 1,8 enfant par femme dès 2023. Si le nombre d'enfants par femme devait être moins important à l'avenir (1,6), la part des dépenses du système de retraite serait plus élevée dans le PIB à l'horizon de la projection : du côté du numérateur, la masse des dépenses continuerait de croitre au même rythme que dans le scénario de référence et ne serait pas affectée par les moindres naissances à l'horizon de la projection (les enfants nés à partir de 2020 ne prendront pas leur retraite avant 2070) ; en revanche, du côté du dénominateur, le niveau du PIB serait plus faible en raison d'une population active moins dynamique en lien avec les moindres naissances. L'écart serait nul jusqu'au début des années 2040 environ puis irait en grandissant pour dépasser légèrement +0,7 point de PIB à l'horizon 2070 dans le scénario 1,0 %. La variante avec une fécondité haute (2,0 enfants) est également présentée dans le graphique ci-dessous.

Figure 2.33 - Sensibilité de la part des dépenses de retraite projetée dans le PIB aux hypothèses de fécondité



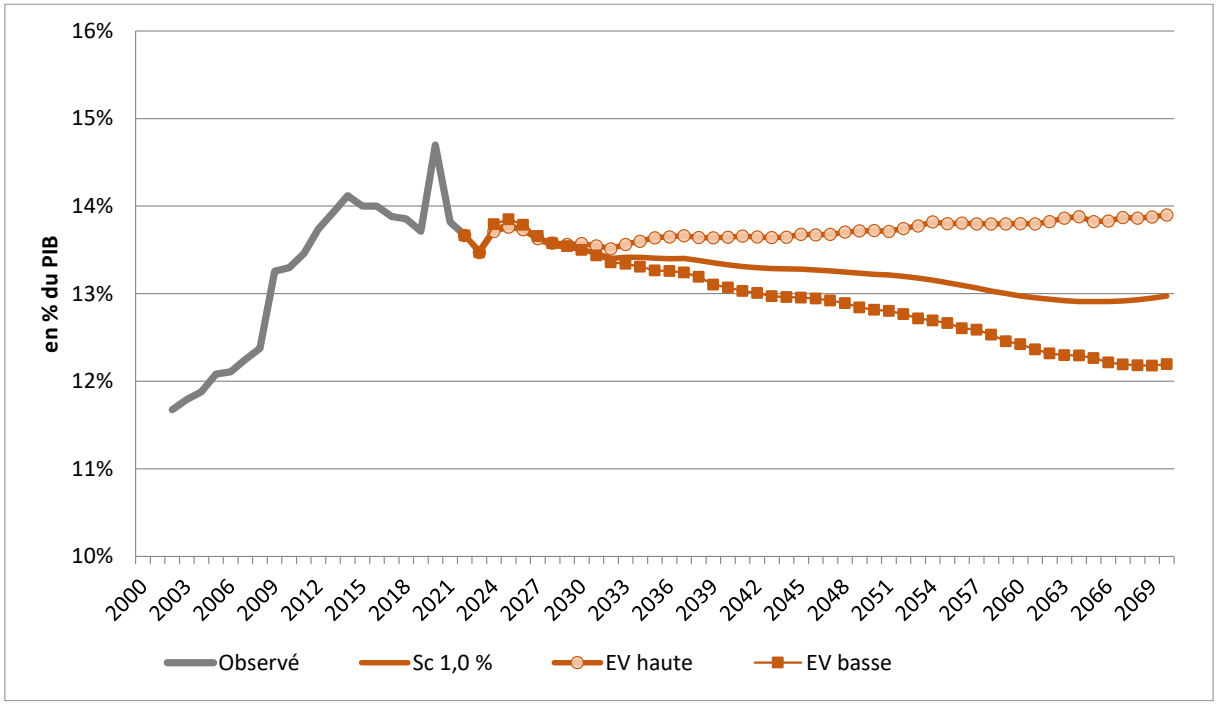
Note : données hors charges financières, hors dotations et reprises sur provisions.
Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.
Sources : rapports à la CCSS 2002-2022 ; estimations SG-COR à partir de projections COR - juin 2023 et Insee, Destinie 2017.

1.2 Sensibilité à l'hypothèse de mortalité

D'après le scénario central du dernier exercice de projections démographiques 2021-2070, l'espérance de vie à 60 ans atteindrait 29,2 ans en 2040 et 31,3 ans en 2070 pour les femmes et 25,6 ans en 2040 et 29,3 ans en 2070 pour les hommes.

Si les gains d'espérance de vie progressaient plus rapidement que prévu (dans l'hypothèse haute, l'espérance de vie à 60 ans serait en 2070 plus élevée de 3,5 ans par rapport au scénario démographique central), la part des dépenses de retraite dans le PIB serait logiquement plus élevée que dans le scénario de référence, conséquence d'une durée de retraite plus longue. L'écart se creuserait dès 2027, puis serait de plus en plus important au fil du temps et s'établirait à +0,9 point de PIB à l'horizon de la projection dans le scénario 1,0 %. Inversement, la part des dépenses serait à terme inférieure de 0,8 point de PIB en prenant l'hypothèse d'une espérance de vie moins élevée (inférieure de 2,6 ans pour les femmes et de 2,8 ans pour les hommes).

Figure 2.34 - Sensibilité de la part des dépenses de retraite projetée dans le PIB aux hypothèses de mortalité



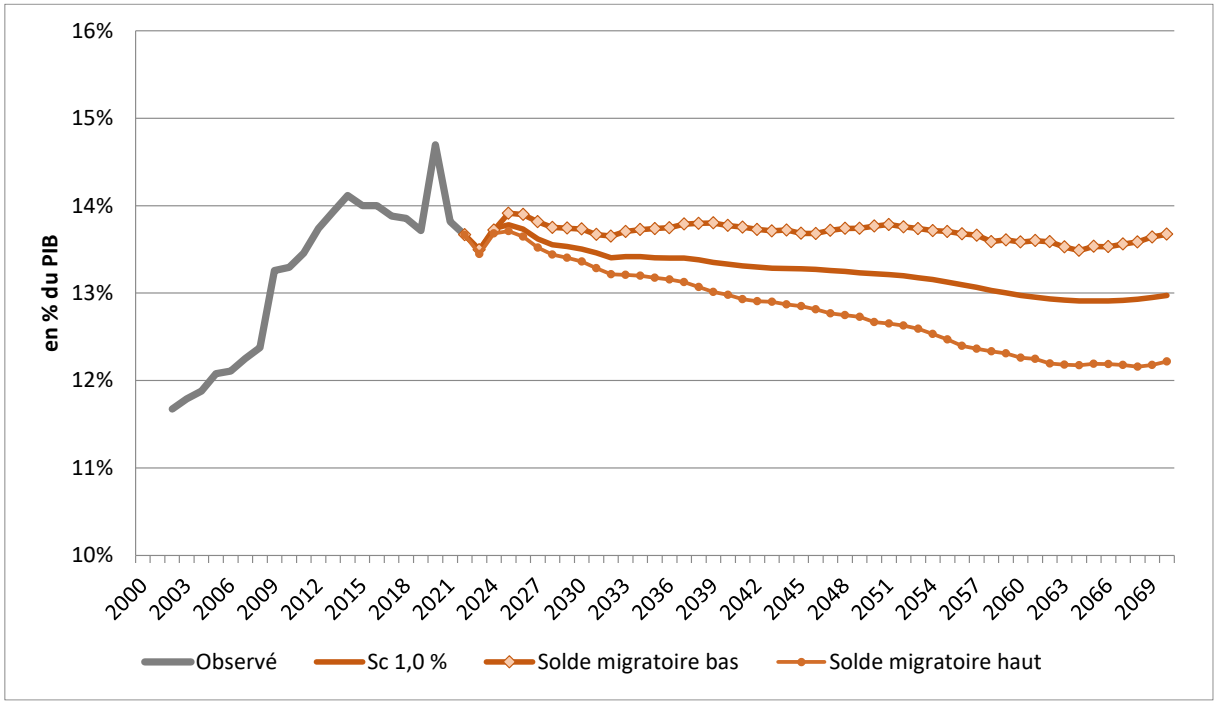
Note : données hors charges financières, hors dotations et reprises sur provisions.
Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.
Sources : rapports à la CCSS 2002-2022 ; estimations SG-COR à partir de projections COR - juin 2023 et Insee, Destinie 2017.

1.3 Sensibilité à l'hypothèse de solde migratoire

Le solde migratoire est la différence entre le nombre de personnes qui sont entrées sur le territoire et le nombre de personnes qui en sont sorties au cours d'une année. Le solde migratoire observé au cours des 25 dernières années (+ 76 000 personnes par an) se caractérise par des évolutions particulièrement volatiles et heurtées, et son évolution à venir est entourée d'une forte incertitude, portant à la fois sur ses composantes et sur les aléas de sondage concernant le recensement.

La projection est établie sur la base d'un solde annuel de +70 000 personnes. Avec un solde migratoire plus faible (qui s'élèverait à 20 000 personnes par an dans les hypothèses basses de l'Insee), les dépenses du système de retraite seraient plus élevées dans la richesse nationale que dans le scénario de référence, de l'ordre de 0,7 point de PIB à l'horizon 2070, dans le scénario 1,0 %. Ce résultat reflète un niveau de PIB moins élevé en raison d'un moindre nombre de cotisants. Inversement, un solde migratoire plus élevé (120 000 personnes par an dans les hypothèses hautes) diminueraient les dépenses de 0,8 point de PIB.

Figure 2.35 - Sensibilité de la part des dépenses de retraite projetée dans le PIB aux hypothèses de solde migratoire



Note : données hors charges financières, hors dotations et reprises sur provisions.
Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.
Sources : rapports à la CCSS 2002-2022 ; estimations SG-COR à partir de projections COR - juin 2023 et Insee, Destinie 2017.

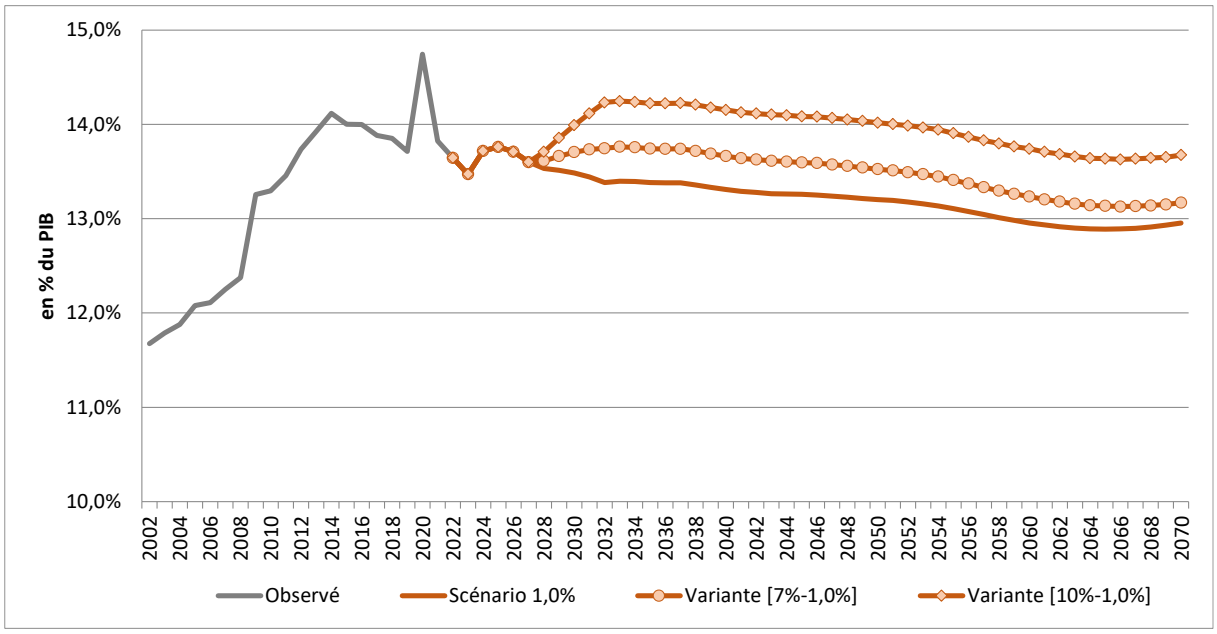
2. La sensibilité à l'hypothèse de taux de chômage

Des variantes par rapport à l'hypothèse de taux de chômage à 4,5 % permettent d'apprécier la sensibilité des résultats à cette hypothèse. Deux hypothèses alternatives à 7 % et à 10 % sont couplées au scénario 1,0 %.

Dans le cas d'un taux de chômage à terme plus élevé, la part des dépenses de retraite dans le PIB serait plus élevée sur l'ensemble de la projection. L'écart serait plus important en début de période, notamment parce que les dépenses de retraite sont peu sensibles à la conjoncture alors que le niveau du chômage aurait un impact direct sur le PIB à travers l'emploi.

En 2032, la part des dépenses de retraite serait plus élevée de 0,4 point si le chômage se stabilisait à 7 %. À plus long terme, les effets s'atténueraient car les pensions de retraite seraient légèrement moins élevées en raison de carrière plus souvent marquées par le chômage. La part des dépenses du système de retraite serait ainsi plus élevée à terme de 0,2 point de PIB avec un taux de chômage de 7 % plutôt qu'à 4,5 %. L'augmentation serait logiquement encore plus prononcée pour un taux de chômage à 10 %, de 0,8 point en 2032, et diminuerait de même jusqu'à atteindre 0,7 points en 2070.

Figure 2.36 - Sensibilité de la part des dépenses de retraite projetée dans le PIB à l'hypothèse de taux de chômage



Note : données hors charges financières, hors dotations et reprises sur provisions.
Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.
Sources : rapports à la CCSS 2002-2022 ; estimations SG-COR à partir de projections COR - juin 2023 et projections COR - novembre 2017.

L'effet du taux de chômage sur le solde du système de retraite serait le reflet de son impact sur la part des dépenses de retraite dans le PIB, la part des ressources dans le PIB étant relativement insensible à la croissance. Le solde du système de retraite serait ainsi en convention EPR et dans le scénario 1,0 % de -0,4 % au cours des 25 prochaines années avec un taux de chômage de 4,5 % à partir de 2032 contre -0,9 % avec un taux de chômage de 7 %.

L'ampleur de ces écarts est beaucoup plus faible que celle liée aux différences d'hypothèse de croissance de la productivité horaire du travail. L'impact sur le solde élargi du système de retraite d'un écart de taux de chômage est en effet relativement stable au cours du temps, alors que celui lié à un écart de taux annuel de croissance des revenus d'activité se cumule d'année en année, aboutissant à long terme à des écarts de plusieurs points de PIB entre les scénarios les plus contrastés[92].

[92] Voir le document n° 9 et le document n° 10 de la séance du COR du 27 janvier 2016.

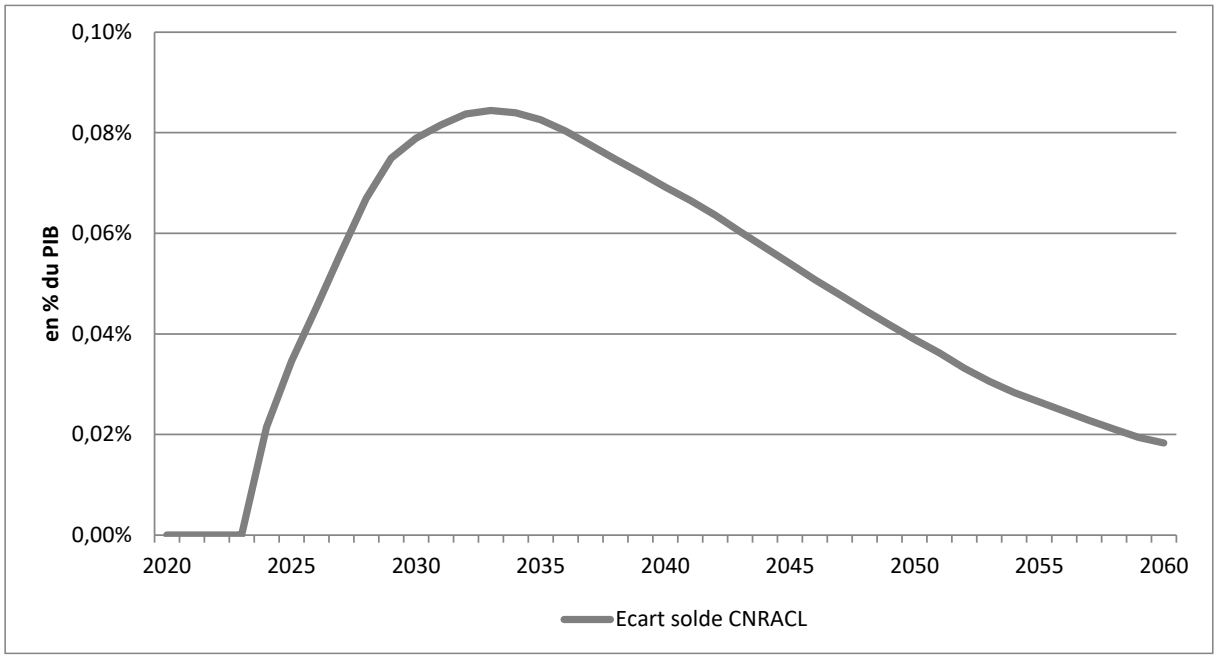
3. La sensibilité à l'hypothèse de rémunération dans la fonction publique

Les projections du COR sont réalisées dans ce rapport sur la base des hypothèses portant sur les rémunérations des fonctionnaires fournies par la direction du Budget. Ces hypothèses retiennent une progression contenue du traitement indiciaire, quasiment gelé jusqu'en 2027, puis rejoignant le rythme de progression des prix en 2032, et enfin celui des salaires en 2037[93]. Une variante supposant un traitement indiciaire progressant comme l'ensemble des rémunérations de 2024 à 2037 est ici étudiée.

Le solde de la CNRACL s'améliorerait progressivement jusqu'à être près de 0,1 point de PIB supérieur en 2030, en comparaison du solde calculé à l'aide des hypothèses principales sur les rémunérations des fonctionnaires. Le différentiel de progression du solde se réduirait ensuite à mesure que les hypothèses principales se rapprocheraient de la progression des rémunérations retenue dans la variante et que le surcroît de cotisation se traduirait par des dépenses supplémentaires pour le régime. Le gain total à l'horizon de projection serait de 0,02 % du PIB pour la CNRACL, la progression des dépenses de pensions étant à terme plus que compensée par le surcroît de ressources. En revanche, l'impact sur le solde serait nul pour le régime de la fonction publique de l'État par construction de la convention EPR, dans laquelle ce régime est équilibré chaque année.

[93] Voir le chapitre 1 de la partie 1.

Figure 2.37 - Différence de solde CNRACL entre la variante et les hypothèses principales concernant la rémunération dans la fonction publique (en points de PIB)



Note : Variation du solde de la CNRACL entre les hypothèses de la variante et les hypothèses principales, en points de PIB. Données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions, et hors transferts internes au système de retraite (transferts au sein des régimes de retraite et transferts avec le FSV).
Champ : Caisse Nationale de Retraites des Agents des Collectivités Locales.
Sources : Calculs SG-COR à partir des simulations Drees issues du modèle Trajectoire ; projections COR - juin 2023.

Chapitre 7. Le pilotage de l'équilibre financier du système de retraite

Un système de retraite par répartition est équilibré chaque année si la masse de ses ressources correspond exactement à la masse de ses dépenses – pour simplifier, la masse des pensions qu'il verse :

Masse des ressources = Masse des prestations

Partant de cette égalité, l'équilibre du système de retraite se caractérise par une relation simple liant les divers déterminants des ressources et des prestations de retraite, à savoir le nombre de retraités et la pension moyenne de ces retraités d'un côté, le nombre de cotisants, le revenu d'activité moyen et le taux de prélèvement finançant les retraites[94] de l'autre côté :

Nombre de cotisants x Revenu d'activité moyen x Taux de prélèvement
=
Nombre de retraités x Pension moyenne

ou encore :

(Nombre de cotisants / Nombre de retraités) x Taux de prélèvement
=
Pension moyenne / Revenu d'activité moyen

La situation financière du système de retraite dépend ainsi de trois facteurs :

- le niveau moyen de pension de l'ensemble des retraités rapporté au revenu d'activité moyen de l'ensemble des personnes en emploi. Ce niveau dépend du cadre économique général (notamment de la productivité du travail) mais aussi des règles qui déterminent les montants de pension (règles de calcul des pensions à la liquidation, règles de revalorisation, etc.) ;
- le rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités. Ce rapport dépend de déterminants démographiques (fécondité, mortalité et solde migratoire), des comportements d'activité à tous les âges de la vie et du taux de chômage. Il est également influencé par les règles du système de retraite (notamment celles qui déterminent les âges effectifs de départ à la retraite[95]) ;
- le niveau des prélèvements rapporté à la masse des revenus d'activité (« taux de prélèvement global »). Ce niveau dépend des règles relatives aux cotisations et autres prélèvements.

[94] Masse des prélèvements rapportée à la masse des revenus d'activité et dont le produit est affecté au financement des retraites.

[95] La notion « d'âge effectif de départ à la retraite » est ambiguë, car elle peut se référer à divers indicateurs. Dans ce rapport, l'indicateur retenu est l'âge moyen conjoncturel de départ à la retraite, qui dépend des probabilités d'être retraité à chaque âge entre 50 et 70 ans. Cet indicateur ne doit pas être confondu avec l'âge moyen à la liquidation des nouveaux retraités de chaque année (voir document n° 1 de la séance du COR du 27 mai 2015).

Si les projections font apparaitre des déséquilibres à long terme entre ressources et dépenses, qu'il s'agisse de besoins de financement ou d'excédents, l'équation précédente montre donc que les ajustements peuvent s'opérer à travers trois leviers : le taux de prélèvement, le niveau des pensions par rapport aux salaires et le rapport nombre de cotisants/nombre de retraités, en agissant notamment sur l'âge de la retraite.

Le solde du système de retraite peut de surcroît être scindé entre une composante structurelle et une composante conjoncturelle. Cette décomposition, malgré ses limites, permet d'appréhender l'impact de la conjoncture économique actuelle sur la situation financière du système de retraite. La composante conjoncturelle du solde n'appelle en effet pas nécessairement le même type de mesures que celles visant à équilibrer le solde structurel.

Il ressort de cette décomposition que l'essentiel du solde étudié dans ce rapport peut être considéré comme structurel. La composante conjoncturelle se réduirait à partir du début de période pour s'annuler à l'horizon 2027, date à partir de laquelle l'écart de production serait refermé. Le détail de la décomposition du solde entre ses composantes structurelle et conjoncturelle est présenté en annexe.

Ce chapitre présente dans un premier temps les conditions de l'équilibre structurel à long terme du système de retraite, d'abord de manière annuelle et ensuite en moyenne sur les 25 prochaines années et à l'horizon 2070. La deuxième section expose les limites de ce calcul des ajustements nécessaires pour atteindre l'équilibre ; ils ne prennent pas en compte les effets de ces ajustements sur les autres pans de la sphère sociale, ni les effets de bouclage macroéconomique.

1. Les ajustements à effectuer pour équilibrer le système de retraite

La recherche de l'équilibre structurel du système de retraite à un horizon donné peut être atteinte par différentes combinaisons des trois leviers, selon la manière dont on souhaite partager les efforts entre retraités actuels et cotisants (et à ce titre retraités futurs).

Ces ajustements peuvent être présentés de manière annuelle ou en moyenne sur une période donnée. Ils sont calculés sur le solde structurel[96], ce qui veut dire que le système de retraite pourrait continuer à connaître par ailleurs des déficits ou des excédents conjoncturels, et toujours au sens de la convention EPR.

[96] Le calcul est effectué de manière à ajuster chaque année les dépenses aux ressources du système de retraite afin d'annuler la part du solde structurel dans le solde total.

Le niveau des ajustements est calculé ici à partir de projections qui postulent une stabilité des comportements des assurés, qui réagissent à une modification des règles (par exemple, si l'âge d'obtention du taux plein est décalé, les assurés reportent leur départ à la retraite de façon à continuer à partir au taux plein) mais sont indifférents aux conditions économiques (par exemple, la diminution programmée du taux de remplacement ne les conduit pas à reporter leur âge de la retraite au-delà du taux plein). Il s'agit d'une limite importante qu'il n'est pas possible de lever faute de modélisation des changements de comportements éventuels, très difficile à réaliser.

Le niveau des ajustements à opérer est calculé en écart à l'état initial (soit le dernier âge, taux de prélèvement ou niveau de la pension relative connus), et en écart à l'état spontané soit l'âge, le taux de prélèvement, le niveau de la pension relative que l'on atteindrait à la date ou sur la période examinée à législation constante, sans action supplémentaire. Par exemple, le niveau de la pension relative diminue à législation constante, l'effort à consentir en cas de déficit est facialement plus important par rapport aux taux initial qu'il ne l'est par rapport au taux spontané.

1.1 Ajustements à effectuer pour équilibrer le système de retraite chaque année jusqu'en 2070

À titre d'illustration, les configurations d'équilibre structurel annuel possibles, consistant à ne modifier à chaque fois qu'un seul des trois leviers, par rapport aux évolutions spontanées à législation inchangée (illustrées dans les figures des chapitres 1 et 2 de cette partie)[97] sont présentées dans cette partie. Ces simulations ont une vocation pédagogique ; elles ne constituent en aucune manière des propositions de réforme.

Ces calculs sont donc mécaniques, ils ne prennent pas en compte les effets d'interaction entre les différents leviers (par exemple l'augmentation de l'âge de départ à la retraite augmente les pensions à la liquidation ou le niveau des cotisations), ni les effets d'éviction éventuels entre catégories d'actifs (par exemple, un report de l'âge de la retraite peut entraîner une hausse temporaire du chômage des plus jeunes) ou encore les effets reports sur les autres pans de la sphère sociale (par exemple, une hausse des cotisations retraite peut freiner une hausse des cotisations pour financer un autre risque social). Ces effets sont discutés dans la troisième section de ce chapitre.

[97] Voir également la Lettre du COR « L'abaque du COR : une représentation des conditions d'équilibre du système de retraite par répartition », n° 11 – avril 2015.

Dans le scénario 1,0 %, pour équilibrer structurellement le système de retraite chaque année jusqu'en 2070 *via* le seul levier de l'âge de départ à la retraite, il serait nécessaire de porter cet âge à 64,2 ans en 2030 et 65,6 en 2050. Cela représenterait respectivement 0,3 et 1,1 an de plus que l'âge « spontané » renvoyant à la tendance au report déjà prévue à législation inchangée, et 1,7 et 3 ans de plus que l'âge de départ constaté en 2022. Cet âge devrait être porté à 65,8 ans pour équilibrer le système en 2070 (soit +1,2 an de plus que l'âge « spontané » et 3,2 ans de plus que l'âge constaté en 2022).

Pour modifier l'âge de départ effectif à la retraite, il est notamment possible d'agir soit sur l'âge d'ouverture des droits, soit sur la durée de cotisation requise pour obtenir le taux plein. À l'horizon 2050, repousser d'un an l'âge de départ à la retraite supposerait d'augmenter d'ici cette date l'âge d'ouverture des droits ou la durée d'assurance requise pour le taux plein (en sus de l'augmentation déjà programmée) de plus de deux ans[98].

Tableau 2.10 - Ajustement de l'âge conjoncturel pour équilibrer structurellement le système de retraite chaque année jusqu'à 2070

Par rapport	Scénario	2030	2050	2070
Âge "spontané"		63,9 ans	64,5 ans	64,6 ans
...à l'âge "spontané"	**1,6%**	0,2	-0,1	-0,9
	1,3%	0,3	0,5	0,2
	1,0%	0,3	1,1	1,2
	0,7%	0,3	1,7	2,2
Âge initial en 2022		62,6 ans		
...à l'âge initial	**1,6%**	1,6	1,9	1,2
	1,3%	1,6	2,5	2,3
	1,0%	1,7	3,0	3,2
	0,7%	1,7	3,6	4,3

Lecture : dans le scénario 1,0 %, pour assurer l'équilibre financier du système de retraite en 2070 sans remettre en cause l'évolution spontanée (à législation inchangée) du taux de prélèvement global et de la pension moyenne relative, il faudrait que l'âge moyen conjoncturel de départ à la retraite soit de 65,8 ans, soit 1,2 an de plus que sa valeur projetée en 2070 à législation inchangée.
Notes : données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions hors transferts internes. Calculs basés sur la convention EPR : contributions et subventions d'équilibre évoluant de manière à équilibrer chaque année le solde de ces régimes.
Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP. Retraités ayant au moins un droit propre de retraite.
Source : projections COR - juin 2023.

Une autre possibilité serait de laisser l'âge de départ à la retraite évoluer spontanément sous l'effet des règles actuelles, et d'assurer l'équilibre du système chaque année par l'un des deux autres leviers.

[98] Ces estimations sont présentées sous l'hypothèse d'une stabilité des comportements de départ à la retraite, c'est-à-dire en considérant un départ très largement majoritaire à l'âge d'obtention du taux plein et que les autres paramètres sont inchangés (par exemple, un décalage de l'âge d'ouverture des droits ne s'accompagne pas d'un décalage de l'âge d'annulation de la décote).

Dans le scénario 1,0 %, en laissant l'âge de départ à la retraite et le taux de prélèvement inchangés, la pension moyenne relative devrait diminuer de 0,9 point en 2030 (respectivement 2,4 points en 2050) par rapport à son niveau atteint spontanément à législation inchangée (50,0 % en 2030 et 42,7 % en 2050) pour neutraliser le déficit structurel à cet horizon et s'établir à 49,1 % en 2030 (40,3 % en 2050). Cela représente respectivement en 2030 un niveau de pension relative voisin du niveau actuel (-0,5 point) mais inférieur de 9,3 points en 2050. Elle devrait diminuer de 2,5 points à l'horizon 2070, soit un niveau de 37,5 %, pour atteindre l'équilibre (soit -12,1 points de moins que le niveau actuel).

Tableau 2.11 - Ajustement de la pension relative pour équilibrer structurellement le système de retraite chaque année jusqu'à 2070

Référence	Scénario	2030	2050	2070
Évolution "spontanée"	1,6%	49,7%	39,5%	35,2%
	1,3%	49,9%	41,1%	37,7%
	1,0%	50,0%	42,7%	40,0%
	0,7%	50,1%	44,5%	42,7%
Écart à l'évolution "spontanée"	1,6%	-0,6 pt	+0,1 pt	+1,6 pt
	1,3%	-0,8 pt	-1,1 pt	-0,5 pt
	1,0%	-0,9 pt	-2,4 pts	-2,5 pts
	0,7%	-1,0 pt	-3,8 pts	-4,8 pts
Pension relative initiale en 2022		49,6%		
Écart au taux initial	1,6%	-0,5 pt	-10,0 pts	-12,8 pts
	1,3%	-0,5 pt	-9,7 pts	-12,4 pts
	1,0%	-0,5 pt	-9,3 pts	-12,1 pts
	0,7%	-0,5 pt	-8,9 pts	-11,7 pts

Lecture : dans le scénario 1,0 %, pour assurer l'équilibre financier du système de retraite en 2050 sans remettre en cause l'évolution spontanée (à législation inchangée) de l'âge conjoncturel et du taux de prélèvement global, il faudrait que la pension moyenne relative baisse de 2,4 points de plus que sa valeur projetée à cette date à législation inchangée (42,7%).
Notes : données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions hors transferts internes. Calculs basés sur la convention EPR : contributions et subventions d'équilibre évoluant de manière à équilibrer chaque année le solde de ces régimes.
Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP. Retraités ayant au moins un droit propre de retraite.
Source : projections COR - juin 2023.

Enfin, toujours pour le scénario 1,0 %, une hausse du taux de prélèvement de +0,5 point serait nécessaire pour équilibrer le système de retraite en 2030 et de +1,7 point en 2050. Ces chiffres renvoient à des écarts par rapport à la baisse « spontanée » des taux qui est anticipée pour ces années : les taux nécessaires pour équilibrer le système resteraient inférieurs au taux constaté en 2022, respectivement de 0,1 point et de 0,7 point en 2030 et 2050. La progression des taux de prélèvement nécessaire pour équilibrer le système en 2070 serait de 1,9 point, soit une diminution de 1,3 point en comparaison de la valeur pour 2022.

Tableau 2.12 - Ajustement du taux de prélèvement pour équilibrer structurellement le système de retraite chaque année jusqu'à 2070

Référence	Scénario	2030	2050	2070
Évolution "spontanée"	1,6%	30,1%	27,8%	27,0%
	1,3%	30,1%	28,0%	27,3%
	1,0%	30,1%	28,3%	27,6%
	0,7%	30,1%	28,6%	27,9%
Écart à l'évolution "spontanée"	1,6%	+0,4 pt	-0,1 pt	-1,2 pt
	1,3%	+0,5 pt	+0,8 pt	+0,4 pt
	1,0%	+0,5 pt	+1,7 pt	+1,9 pt
	0,7%	+0,6 pt	+2,7 pts	+3,6 pts
Taux de prélèvement initial en 2022		30,7%		
Écart au taux initial	1,6%	-0,3 pt	-3,0 pts	-4,9 pts
	1,3%	-0,2 pt	-1,9 pt	-3,1 pts
	1,0%	-0,1 pt	-0,7 pt	-1,3 pt
	0,7%	0,0 pt	+0,5 pt	+0,7 pt

Lecture : dans le scénario 1,0 %, l'équilibre financier du système de retraite en 2070 nécessiterait (à législation inchangée) un relèvement du taux de cotisation de +1,9 point par rapport à sa valeur projetée en 2070 à législation inchangée (27,6 %).
Notes : données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions hors transferts internes. Calculs basés sur la convention EPR : contributions et subventions d'équilibre évoluant de manière à équilibrer chaque année le solde de ces régimes.
Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP. Retraités ayant au moins un droit propre de retraite.
Source : projections COR - juin 2023.

1.2 Ajustements à effectuer pour équilibrer le système de retraite en moyenne sur une période donnée

À l'instar de ce qui est présenté sur les soldes structurels annuels, les ajustements peuvent être opérés sur une période donnée pour obtenir l'équilibre structurel moyen sur cette période, et non année après année.

Il est ainsi possible de rapporter les soldes financiers cumulés du système de retraite au total des revenus d'activité sur la période (15 ans, 25 ans ou à l'horizon 2070), d'une part, et à celui des pensions de retraite sur la période, d'autre part.

Le premier de ces deux derniers rapports (*tax gap*[99]) correspond à l'augmentation du taux de prélèvement qu'il faudrait appliquer dès à présent (c'est-à-dire à partir du 1er janvier 2023) et jusqu'à la fin de la période de 15 ans, 25 ans ou de 50 ans sur tous les revenus d'activité pour obtenir l'équilibre structurel moyen. Il convient de rappeler que sur l'ensemble de la période de projection, à législation constante, le taux de prélèvement global serait en baisse.

[99] Voir Annexe 10 – Lexique.

Le second rapport (*pension gap*[100]) correspond à l'abattement qu'il faudrait appliquer dès à présent et jusqu'à la fin de la période de 15 ans, 25 ans ou de 50 ans à toutes les pensions de retraite, pour assurer dans les deux cas l'équilibre structurel en moyenne sur les 15, 25 ou 50 prochaines années[101].

Il ne s'agit pas de propositions de réforme ; ces indicateurs ont uniquement une vocation pédagogique : ils permettent d'apprécier les ajustements qui seraient nécessaires dans les deux situations extrêmes où la pérennité financière serait assurée en faisant porter les efforts soit en totalité sur les cotisants, soit en totalité sur les retraités (dans les deux cas de manière uniforme sur toute la période considérée).

Par exemple, dans le scénario 1,0 %, l'équilibre structurel du système de retraite pourrait être assuré sur les 15 prochaines années (soit à l'horizon 2037) en augmentant dès 2023 de 0,5 % le taux de prélèvement. Sur les 25 prochaines années (horizon 2047) ce taux devrait progresser de 0,8 %. Enfin, si l'horizon retenu était de 2070, les prélèvements devraient augmenter de 1,2 % pour le même scénario. Du fait de la tendance à la baisse des prélèvements anticipée sur la période, ces taux resteraient inférieurs même après augmentation par rapport au taux initial observée en 2022 (30,7 %).

[100] Voir Annexe 10 – Lexique.

[101] Par cohérence avec les publications antérieures du COR, c'est la terminologie en anglais qui est retenue ici, sans chercher à traduire en français les dénominations des deux indicateurs, sachant que les termes de « *tax gap* » et « *pension gap* » sont parfois utilisés avec un sens différent.

Tableau 2.13 - Augmentation immédiate du taux de prélèvement nécessaire pour équilibrer le système de retraite sur les 15 ou 25 prochaines années, ainsi qu'à l'horizon de projection (*tax gap*)

En % des revenus moyens d'activité	Scénario			
	0,7%	1,0%	1,3%	1,6%
Taux initial en 2022	**30,7%**			
15 prochaines années (horizon 2037)				
Taux "spontané"	30,0%	30,0%	29,9%	29,9%
Évolution nécessaire par rapport au taux "spontané"	0,6%	0,5%	0,4%	0,3%
Évolution nécessaire par rapport au taux initial	-0,1%	-0,3%	-0,4%	-0,6%
25 prochaines années (horizon 2047)				
Taux "spontané"	29,6%	29,5%	29,4%	29,3%
Évolution nécessaire par rapport au taux "spontané"	1,1%	0,8%	0,5%	0,2%
Évolution nécessaire par rapport au taux initial	0,0%	-0,4%	-0,8%	-1,2%
50 prochaines années (horizon 2070)				
Taux "spontané"	28,9%	28,7%	28,5%	28,4%
Évolution nécessaire par rapport au taux "spontané"	2,0%	1,2%	0,5%	-0,2%
Évolution nécessaire par rapport au taux initial	0,2%	-0,8%	-1,7%	-2,5%

Lecture : avec une croissance des revenus d'activité de 1,0 % en moyenne par an, une hausse de 0,8 % dès 2023 du taux de prélèvement serait nécessaire pour assurer l'équilibre financier du système de retraite en moyenne sur les 25 prochaines années.
Notes : données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions hors transferts internes. Calculs basés sur la convention EPR : contributions et subventions d'équilibre évoluant de manière à équilibrer chaque année le solde de ces régimes.
Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP. Retraités ayant au moins un droit propre de retraite.
Source : projections COR - juin 2023.

De façon alternative, et n'agissant que sur ce seul levier, les pensions de retraite devraient diminuer de 1,6 % dès 2023 pour assurer l'équilibre sur les 15 prochaines années dans le scénario 1,0 %, et de 2,7 % pour assurer l'équilibre au cours des 25 prochaines années. Enfin, pour assurer l'équilibre moyen jusqu'à 2070, les pensions devraient baisser de 3,7 %.

Tableau 2.14 - Diminution immédiate des pensions nécessaire pour équilibrer le système de retraite sur les 15 ou 25 prochaines années, ainsi qu'à l'horizon de projection (*pension gap*)

En % des revenus moyens d'activité	Scénario			
	0,7%	1,0%	1,3%	1,6%
Taux initial en 2022	**49,6%**			
15 prochaines années (horizon 2037)				
Taux "spontané"	49,8%	49,5%	49,3%	49,0%
Évolution nécessaire par rapport au taux "spontané"	-2,0%	-1,6%	-1,2%	-0,9%
Évolution nécessaire par rapport au taux initial	-1,8%	-1,7%	-1,6%	-1,5%
25 prochaines années (horizon 2047)				
Taux "spontané"	48,4%	47,8%	47,1%	46,6%
Évolution nécessaire par rapport au taux "spontané"	-3,8%	-2,7%	-1,7%	-0,8%
Évolution nécessaire par rapport au taux initial	-4,9%	-4,5%	-4,2%	-3,8%
50 prochaines années (horizon 2070)				
Taux "spontané"	46,0%	44,6%	43,3%	42,0%
Évolution nécessaire par rapport au taux "spontané"	-6,7%	-4,2%	-1,8%	0,7%
Évolution nécessaire par rapport au taux initial	-10,3%	-9,2%	-8,1%	-6,9%

Lecture : avec une croissance des revenus d'activité de 1,0 % en moyenne par an, un abattement de 2,7 % dès 2023 sur toutes les pensions de retraite serait nécessaire pour assurer l'équilibre financier du système de retraite en moyenne sur les 25 prochaines années.
Notes : données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions hors transferts internes. Calculs basés sur la convention EPR : contributions et subventions d'équilibre évoluant de manière à équilibrer chaque année le solde de ces régimes.
Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP. Retraités ayant au moins un droit propre de retraite.
Source : projections COR - juin 2023.

Ces variations de prélèvement et de pension appliquées dès le 1er janvier 2023 s'ajouteraient aux évolutions spontanées de prélèvements et pensions, sous l'effet de la législation actuelle. Par exemple dans le scénario 1,0 %, il est nécessaire pour assurer l'équilibre sur les 50 prochaines années d'augmenter dès 2023 le taux de prélèvement pour les retraites de 1,2 point mais comme précisé plus haut, cette exigence doit être appréciée en considérant que ce taux de prélèvement diminue spontanément et progressivement sous cette hypothèse de 3,4 points entre 2022 et 2070 (de 30,7 % à 27,3 %). Cette exigence d'augmentation des prélèvements pour équilibrer le système de retraite trouve en effet sa source non dans une dérive la part des dépenses dans le PIB mais pour l'essentiel dans une diminution du taux de prélèvements.

Les indicateurs de *tax gap* et de *pension gap* portent sur deux leviers de l'équilibre du système de retraite (respectivement le taux de prélèvement et la pension moyenne relative). Il serait également possible de définir des indicateurs synthétiques portant sur le troisième levier de l'équilibre, à savoir l'âge effectif moyen de départ à la retraite. Leur interprétation serait toutefois délicate. Ces indicateurs ne seraient pas de même nature que les indicateurs de *tax gap* et de *pension gap*. Ces derniers, qui sont des indicateurs financiers, correspondent à des ajustements de paramètres de retraite, appliqués uniformément et dès la première année sur toute la période de projection (variation du taux de prélèvement dans un cas, abattement/majoration uniforme des montants de pension dans l'autre). Or, il n'existe pas d'indicateur équivalent permettant d'ajuster directement et uniformément dès la première année de projection, tous les âges effectifs de départ à la retraite.

Les indicateurs de *tax gap* et de *pension gap* ont été calculés sur des périodes de 25 et de 50 ans. Il serait possible de les calculer sur une période plus courte : dans le cadre des travaux préparatoires à la réforme des retraites, une règle d'or prescrivant l'équilibre sur 5 ans avait été envisagée.

2. Les simulations présentées doivent être appréciées au regard de plusieurs précautions méthodologiques

Les résultats présentés ci-dessus doivent être interprétés avec prudence. Le calcul simple des ajustements nécessaires sur les leviers présente en effet plusieurs limites, outre celles déjà mentionnées au sujet du calcul du solde structurel.

La séparation dans la présentation des mesures d'âge et des mesures relatives au montant des pensions est, en partie, artificielle. En effet une mesure de baisse des pensions peut entrainer une réaction de la part des assurés plus enclins de ce fait à reporter leur âge de départ. Une mesure reportant l'âge peut se traduire par une augmentation à terme du montant des pensions (plus de droits constitués pendant la vie active).

Par ailleurs, seul l'équilibre du système de retraite est considéré dans les simulations présentées ; l'effet sur le système de retraite ne rend pas compte de l'effet global sur les finances publiques. Enfin, l'évaluation des effets des mesures d'équilibrage ne prend pas en compte les effets possibles des ajustements sur la croissance et l'emploi (effets de bouclage macroéconomique).

2.1 Effets sur les autres dispositifs sociaux (invalidité, chômage, minima sociaux)

Les divers champs de la protection sociale – risques vieillesse, chômage, maladie, invalidité, pauvreté, exclusion – sont liés. Outre l'impact financier sur les régimes de retraite eux-mêmes, les mesures éventuelles peuvent avoir des conséquences hors du système de retraite.

Dans le cas d'un report de l'âge, les assurés qui se maintiennent en emploi du fait de la hausse de l'âge de départ à la retraite continuent de cotiser pour l'ensemble des risques sociaux et plus généralement à toutes les politiques publiques portées par l'État et les collectivités locales, contribuant ainsi à une hausse des prélèvements obligatoires hors retraite. L'ampleur de la hausse des ressources induites dépend de l'ampleur d'un éventuel effet d'éviction entre rémunération/emploi des personnes âgées et rémunération/emploi des autres classes d'âge, effet d'éviction dont l'ampleur peut varier dans le temps.

Un relèvement de l'âge d'ouverture des droits a un impact à la hausse sur les dépenses sociales hors retraite car il induit une durée de perception plus longue des allocations (chômage, maladie, invalidité, *minima* sociaux) versées aux assurés qui sont hors de l'emploi et qui les perçoivent à ce titre. La Drees a ainsi évalué, sur données 2019, qu'un relèvement de l'AOD de 2 ans induirait une augmentation des dépenses de prestations sociales hors retraite et assurance chômage de l'ordre de 3,6 milliards d'euros (0,14 point de PIB), concentrée sur les personnes de 62 et 63 ans. Il convient de souligner que ce chiffrage incluait un effet report sur les pensions d'invalidité[102] (environ la moitié de l'effet total) dont il ne faut plus tenir compte pour l'évaluation des effets de la réforme de 2023 qui maintient l'âge d'ouverture des droits à 62 ans pour les inaptes et les invalides. Avec une méthodologie similaire, la Dares a évalué que les dépenses d'allocation de retour à l'emploi (ARE) et d'allocation de retour à l'emploi formation (AREF) auraient été rehaussées d'environ 1,3 milliard d'euros (0,05 point de PIB) si l'âge légal de départ avait été fixé à 64 ans plutôt qu'à 62 ans[103]. Au total, d'après ces évaluations, la hausse de dépenses hors retraite d'un décalage de 2 ans de l'AOD serait de l'ordre de 0,2 point de PIB pour une économie sur les dépenses de retraite évaluée au maximum à 0,6 point de PIB.

Il convient de noter que ces effets sur les dépenses ne préjugent pas des effets sur les recettes et donc sur le solde global des finances publiques.

2.2 Les effets de bouclage macroéconomique : une question controversée

Au-delà de leurs effets directs sur les comptes sociaux, les évaluations présentées dans cette partie portant sur les leviers de l'équilibre du système de retraite ont des impacts sur des variables macroéconomiques telles que le PIB ou le taux de chômage, qui ne sont pas pris en compte dans ces estimations.

[102] Voir le document n°10 de la séance du COR du 27 janvier 2022.
[103] Voir le document n°11 de la séance du COR du 27 janvier 2022.

Une hausse des cotisations ou une baisse des pensions implique une diminution de la consommation, qui pourrait provoquer une baisse de l'activité pour s'adapter à cette baisse de la demande. Le chômage pourrait augmenter en conséquence. Les gains effectifs de ce type de mesures seraient donc inférieurs à ceux espérés *ex ante* avec un calcul mécanique. A terme, cependant, la modération salariale induite par le chômage favoriserait le retour à l'emploi.

L'effet d'un relèvement de l'âge de départ à la retraite est quant à lui plus complexe à cerner et ne fait pas consensus en raison d'une divergence d'appréciation portant sur la nature et l'ampleur des effets sur le marché du travail à court et moyen terme. A long terme, le fait que l'emploi des plus âgés n'implique pas une baisse de celui des plus jeunes fait consensus, l'emploi des uns favorisant celui des autres par la demande qu'il induit.

À court ou moyen terme toutefois, dans les modèles macroéconomiques néo-keynésiens du Trésor et de l'OFCE, un relèvement de l'âge de départ à la retraite et le maintien en emploi des seniors que ce relèvement induit s'assimilaient à un choc d'offre sur le marché du travail et aboutissaient à une augmentation du chômage. Un recul de l'âge avait ainsi des effets limités à court moyen terme sur le PIB et sur l'équilibre global des finances publiques.

Par ailleurs, des études microéconomiques dont on ne peut tirer de conclusions macroéconomiques, mettent en exergue à court moyen terme des effets d'éviction sur l'embauche ou sur le niveau de rémunérations de salariés plus jeunes du fait du maintien de seniors dans l'emploi à la suite d'un relèvement de l'âge.

Depuis 2022, la direction générale du Trésor considère que le modèle macroéconomique néo-keynésien qu'elle utilise habituellement (Mésange), n'est pas adapté pour évaluer les effets d'une réforme d'offre sur le marché du travail. Elle privilégie une méthode d'évaluation dite comptable. Celle-ci aboutit à des résultats plus favorables à court moyen terme pour ce qui concerne l'emploi, le solde des finances publiques ou le PIB[104][105].

Les effets d'un recul de l'âge doivent par ailleurs être sensibles à la conjoncture sur le marché du travail et les résultats d'autant plus favorables qu'il est engagé en période de tensions sur le marché de l'emploi.

[104] Selon l'OFCE, un recul de 2 ans de l'AOD au rythme d'un trimestre par génération entraine une légère diminution du PIB (-0,1 point à 10 ans), une augmentation de l'emploi limitée à court terme (+60 000 postes à 10 ans) et une légère amélioration de la capacité de financement des administrations publiques (+0,1 point). La Direction générale du Trésor aboutit à des résultats plus favorables en utilisant sa méthode comptable, tant en termes d'emploi (+390 000 après montée en charge pour la même mesures ans surcroit de chômage) que de PIB (+1,4 point à long terme) et de solde des administrations (+0,9 point de PIB).

[105] Sur cette question, voir le rapport du COR de septembre 2022 pp. 134 et suivantes, ainsi que les documents de la séance plénière du COR du 27 janvier 2022.

Partie 3. Les résultats : les évolutions du système de retraite au regard de l'objectif d'un niveau de vie satisfaisant pour les retraités

Dans la partie précédente, ont été présentées des données sur la soutenabilité financières du système de retraite, cette partie s'attache à fournir des éléments sur un objectif central de notre système de retraite : fournir au retraité un niveau de revenu « satisfaisant »[106].

Si la partie précédente retenait une approche « du point de vue des régimes », celle-ci retient plutôt une approche « du point de vue des assurés ». Elle conduit à considérer à la fois des indicateurs générationnels et des indicateurs par année, notamment lorsque l'on considère la situation des retraités par rapport à leurs contemporains.

Le chapitre 1 présente l'évolution des taux de remplacement à la liquidation. Des approches synthétiques sur cas types sont complétées d'indicateurs de disparités entre régimes.

Le chapitre 2 s'intéresse quant à lui au niveau de vie. Il présente tout d'abord les évolutions récentes du niveau de vie des retraités en distinguant les effets propres au système de retraite des autres (autres sources de revenus, fiscalité). Le niveau de vie relatif – c'est-à-dire par rapport à l'ensemble de la population chaque année – est également présenté, à la fois dans le passé observé et en projection. Il est enfin complété d'analyses sur cas types pour mesurer l'évolution du niveau de vie sur l'ensemble du cycle de vie et au niveau familial.

[106] Objectif fixé à l'art. L 111-2-1 du code de la sécurité sociale. Pour cet objectif, comme pour celui de pérennité financière, le décret n° 2014-654 du 20 juin 2014 relatif au Comité de suivi des retraites a défini un petit nombre d'indicateurs (voir annexe 8). Ces indicateurs apparaissent entourés d'une bordure bleue dans les figures de cette partie.

Chapitre 1. Les taux de remplacement à la liquidation

Le taux de remplacement est un des indicateurs privilégiés pour apprécier l'évolution des revenus perçus par les assurés lors de leur départ à la retraite. Il s'agit, pour un individu donné, de rapporter la pension versée lors de la liquidation au salaire perçu avant la retraite. Un tel indicateur ne fait vraiment sens que pour les assurés encore en emploi à temps plein juste avant leur liquidation des droits à la retraite.

Les taux de remplacement médians observés pour les générations 1938 à 1950 diminuent. Cette tendance est plus marquée pour les retraités ayant fini leur carrière dans le secteur public que pour ceux du secteur privé.

En projection, les taux de remplacement sont calculés sur des carrières types. Deux types de carrières spécifiques font l'objet d'un suivi par le COR : un salarié non-cadre du secteur privé et un fonctionnaire de catégorie B. Les taux de remplacement de ces cas types diminuent au fil des générations, la tendance étant plus rapide et prononcée pour le fonctionnaire de catégorie B que pour le salarié non-cadre du secteur privé.

Les montants de pension, qui permettent le calcul des taux de remplacement, sont le reflet des parcours professionnels des retraités et des âges de départ à la retraite. Fin 2021, les retraités ayant pour régime principal d'affiliation les régimes des professions libérales, de la fonction publique et des autres régimes spéciaux perçoivent les pensions les plus élevées ; ceux relevant du régime de la MSA non-salariés perçoivent les plus faibles.

Les taux de remplacement varient selon les secteurs d'activité, les régimes de rattachement et les niveaux de revenus. Ils sont en règle générale d'autant plus élevés que les revenus d'activité sont faibles. Ils augmentent dès lors que l'assuré reporte son âge de départ à la retraite.

1. Des taux de remplacement en baisse au fil des générations

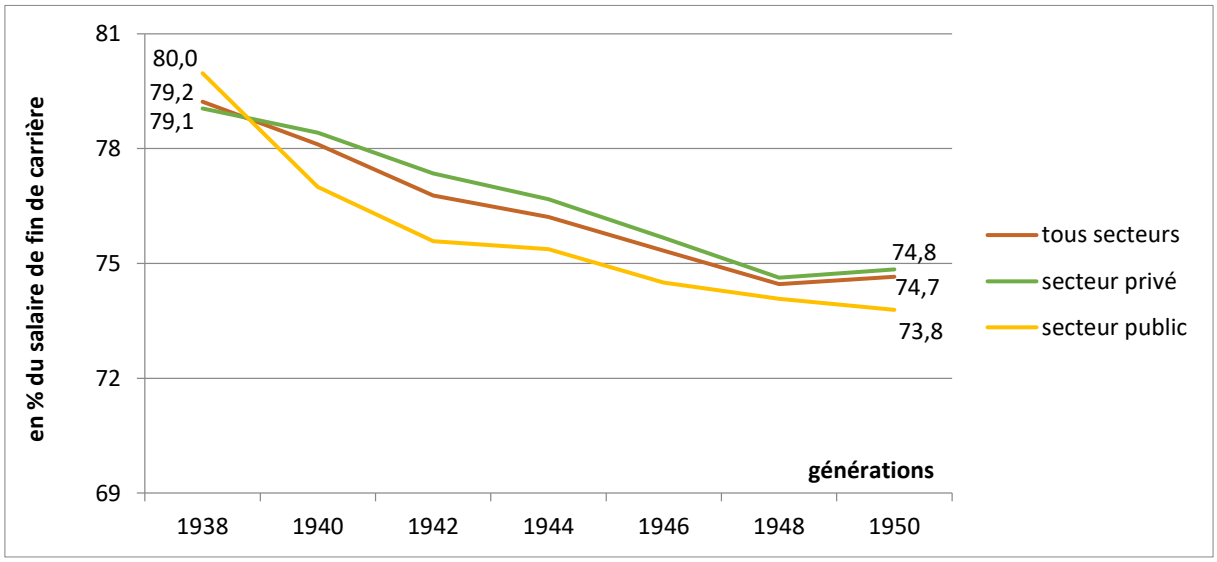
1.1 Des taux de remplacement médians observés en baisse au fil des générations, plus faibles dans le secteur public que dans le secteur privé

Les taux de remplacement médians observés sont définis, par la Drees, comme le rapport entre le montant de pension nette perçue en 2016 et la moyenne des derniers salaires nets avant la liquidation, dans la limite de cinq années, exprimée en euros 2016[107]. Quel que soit le secteur d'activité considéré (secteur privé ou public), le taux de remplacement médian diminue de presque 5 points entre les générations 1938 et 1948, passant de 79,2 % à 74,5 %, en raison d'une évolution des pensions moins dynamique au fil des générations que celle des salaires de fin de carrière. Le taux de remplacement médian de la génération 1950 continue de baisser pour les retraités ayant terminé leur carrière dans le secteur public (73,8 %) alors qu'il se stabilise pour

[107] Voir Annexe 2 pour la méthodologie de calcul des taux de remplacement.

ceux du secteur privé (74,8 %). Pour les générations considérées, la baisse du taux de remplacement est plus importante dans le secteur public que dans le secteur privé (6 points en moins pour le secteur public contre 4 pour le secteur privé entre la génération 1938 et la génération 1950). La baisse pour le secteur public s'explique par l'augmentation de la part des primes dans la rémunération, à individu donné, et par la déformation de la structure des fonctionnaires avec de plus en plus de catégories A ayant un fort taux de prime[108]. La diminution pour le secteur privé s'explique par l'indexation des salaires reportés au compte au régime général et par la baisse du rendement Agirc-Arrco, malgré l'augmentation des carrières féminines

Figure 3.1 - Taux de remplacement médian par génération pour les retraités, anciens salariés, à carrière complète



Note : Le secteur d'activité (privé/public) correspond au régime de fin de carrière. Les régimes spéciaux de salariés sont classés dans le secteur public.
Lecture : Pour la moitié des retraités nés en 1938 et finissant leur carrière dans le secteur public, la pension de retraite perçue correspond à 80 % du salaire moyen versé avant le départ à la retraite, contre 73,8 % pour ceux finissant leur carrière dans le secteur public nés en 1950.
Champ : Retraités de droit direct à carrière complète, en emploi salarié après 49 ans, dont le régime d'affiliation principal est le régime général, la fonction publique civile ou les régimes spéciaux, résidant en France et pondérés pour être représentatifs des retraités de la génération en vie à 66 ans.
Source : Drees, EIR 2016 ; Insee, panel tous salariés.

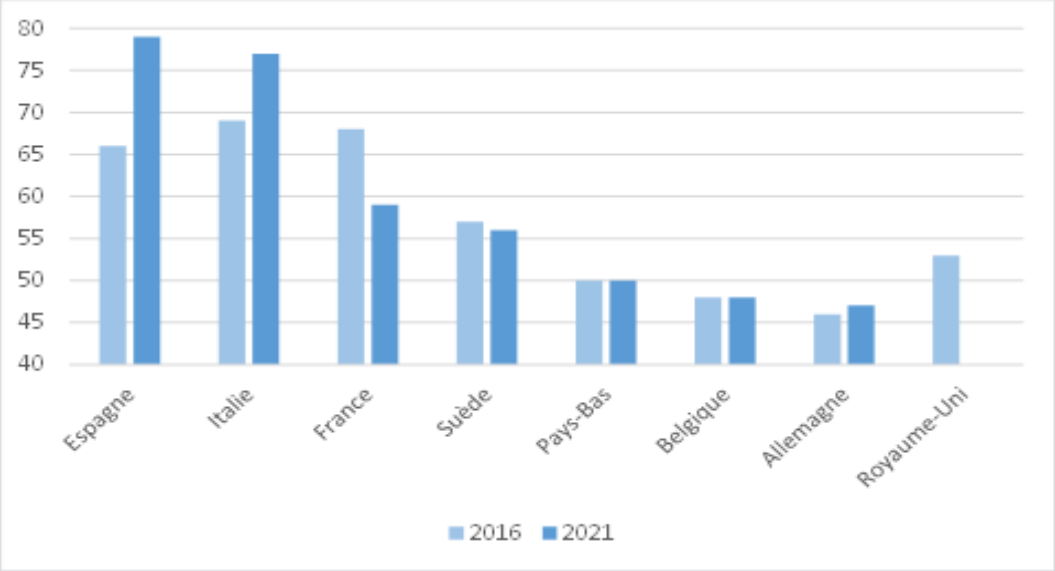
[108] Voir la fiche 06 du Panorama de la Drees « Les retraites et les retraités » – Édition 2023.

Taux de remplacement dans les pays européens suivis par le COR

Le rapport de la Commission Européenne sur l'adéquation des pensions (*Pension Adequacy Report*[i]) présente un indicateur de taux de remplacement différent de celui utilisé dans ce rapport[i]. Il est mesuré en rapportant la pension médiane brute des 65-74 ans aux revenus d'activité médians bruts des 50-59 ans[ii] (hors prestations sociales). Les pensions rapportées aux derniers revenus d'activité, en 2016 et 2021, représentent entre 46 % et 79 % des derniers revenus d'activité dans les pays européens suivis par le COR.

Mesurée par cet indicateur, la diminution du taux de remplacement est particulièrement prononcé an France au regard des autres pays européens.

Figure 3.A - Taux de remplacement en 2016 et 2021 dans les pays européens suivis par le COR



Note : données non disponibles en 2021 pour le Royaume-Uni, rupture de série pour la Belgique en 2019
Source : Eurostat, Base de données - Eurostat (europa.eu), mai 2023.

[i] https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4ee6cadd-cd83-11eb-ac72-01aa75ed71a1
[ii] Les pensions et revenus d'activité sont mesurés la même année et se réfèrent donc à deux cohortes distinctes ayant dix années d'écart.

1.2 Une diminution des taux de remplacement sur cas types en projection pour les salariés du privé comme pour les fonctionnaires

Afin d'étudier l'évolution des taux de remplacement en projection, le COR a retenu depuis quelques années différentes carrières type[109]. Deux de ces cas types font l'objet d'un suivi particulier : un salarié non-cadre du secteur privé et un fonctionnaire de catégorie B. À l'occasion du rapport annuel de 2023, les paramètres des cas types ont été actualisés[110] et l'outil

[109] Voir Annexe 2 pour la construction des cas types du COR.
[110] Voir Annexe 2.

de simulation a été amélioré[111]. Les résultats présentés dans ce chapitre ne sont donc pas directement comparables avec ceux du rapport de septembre 2022. Par ailleurs, ces résultats prennent en compte la réforme des retraites de 2023. Une comparaison avec la situation avant réforme est présentée dans le Chapitre 5 de la Partie 4.

a) Les taux de remplacement sur cas type dans le secteur privé

Le cas type de non-cadre du secteur privé, part à la retraite au taux plein[112]. Il se voit donc appliquer, à la liquidation, le coefficient de solidarité introduit par l'accord Agirc-Arrco du 30 octobre 2015[113]. Toutefois, ce coefficient étant temporaire (il s'applique durant trois années, et dans la limite de l'âge de 67 ans), l'indicateur de taux de remplacement à la liquidation est tout d'abord calculé y compris application du coefficient de solidarité, puis hors application de ce dernier, c'est-à-dire hors effet temporaire afin de mieux refléter le niveau relatif de la pension perçue sur toute la durée de retraite.

En 2020, la crise sanitaire liée à la covid provoque une baisse du montant des salaires versés (-3,5 % en réel et -3,1 % en nominal). Cette baisse de salaire a été compensée, en partie, par le versement d'une indemnité d'activité partielle directement versée par l'employeur. Afin de bien estimer le taux de remplacement, qui vise à mesurer la perte de pouvoir d'achat au moment du passage à la retraite, cette indemnité a été intégrée dans les salaires perçus en 2020 et 2021.

En projection, les deux indicateurs conduisent à un même diagnostic de diminution du taux de remplacement entre les générations nées dans les années 1950 et celles nées dans les années 1970. La baisse se poursuit par la suite mais à un rythme plus faible, en raison de la baisse du rendement à l'Agirc-Arrco[114]. Cette diminution est de plus forte ampleur et se poursuit sur un plus grand nombre de générations dans les scénarios économiques où les revenus d'activité sont supposés croître plus vite.

Dans tous les scénarios considérés, le taux de remplacement resterait supérieur à deux tiers (66,6 %) pour les dix générations qui suivent celle de 1961, soit le seuil et l'horizon temporel fixés par le décret n° 2014-654 du 20 juin 2014. Le taux de remplacement à l'issue d'une carrière de non-cadre du secteur privé continue donc de satisfaire à l'objectif d'adéquation du montant des pensions sur un horizon de 10 années. À l'horizon de 25 ans, il resterait supérieur

[111] Les simulations sont désormais effectuées à l'aide d'un module du modèle Trajectoire de la Drees, disponible en open source, et le code est exécuté via la plateforme SSPcloud https://datalab.sspcloud.fr/

[112] Pour le cas type de non-cadre, les âges de départ sont de 60 ans jusqu'à la génération 1960, avant de croître graduellement jusqu'à 65 ans pour les générations plus récentes.

[113] L'accord instaure, à partir du 1er janvier 2019 et pour les générations nées à partir de 1957, des coefficients de solidarité et majorant temporaires. Pour ne pas subir les coefficients de solidarité (qui minorent la retraite complémentaire de 10 % durant trois ans), l'assuré doit décaler la date de liquidation de sa retraite complémentaire d'au moins un an par rapport à celle lui permettant de liquider au taux plein au régime de base. S'il diffère la date de liquidation de sa retraite complémentaire d'au moins deux ans, cette dernière sera majorée durant un an (de 10 %, 20 % ou 30 % selon l'ampleur du report). Ces coefficients ne s'appliquent pas aux retraites des personnes qui ne remplissent pas les conditions pour obtenir la retraite à taux plein, ni pour ceux ayant obtenu leur retraite au titre d'assuré handicapé, dispositif amiante, inaptitude, etc.

[114] Les taux de remplacement à la Cnav se stabilisent une fois l'indexation des droits sur les prix pleinement montée en charge.

à cette limite des deux tiers dans le scénario 1,0 % et 0,7 % ; si l'on prend en compte les effets temporaires du coefficient de solidarité, le taux de remplacement net à la liquidation ne resterait supérieur à deux tiers à l'horizon de 25 ans que dans le scénario 0,7 %.

Figure 3.2 - Taux de remplacement net à la liquidation du cas type de non-cadre du secteur privé

Figure 3.2a - Taux de remplacement net (départ à la retraite au taux plein au régime général sans décote ni surcote) y compris coefficient de solidarité à l'Agirc-Arrco

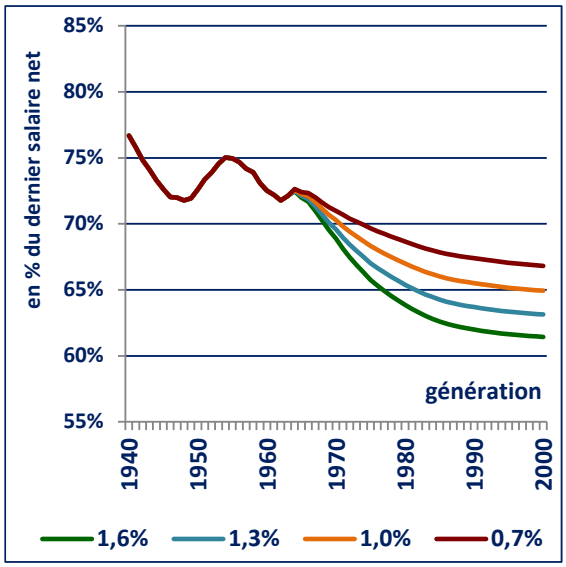
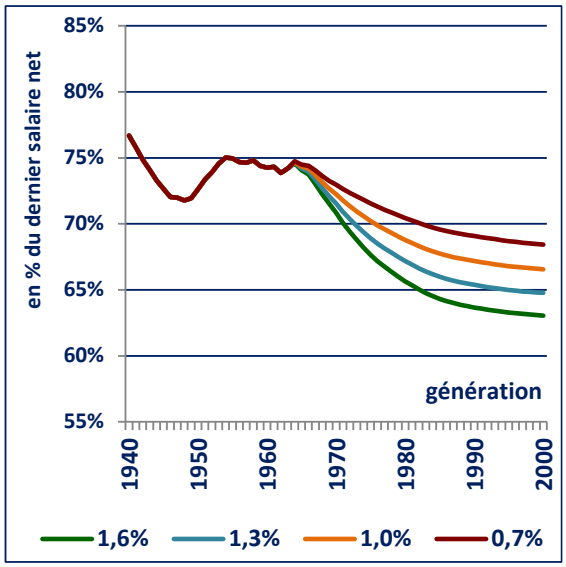


Figure 3.2b - Taux de remplacement net (départ à la retraite au taux plein au régime général sans décote ni surcote) hors coefficient de solidarité à l'Agirc-Arrco



Note : le taux de remplacement est calculé comme le rapport de la pension à la liquidation nette de prélèvements (dont CSG à taux réduit sauf 2018 à taux plein) relative au SMPT sur la moyenne des 12 derniers salaires perçus nets de cotisations sociales (incluant CSG à taux normal et CRDS) relative au SMPT ; il est fait l'hypothèse d'un départ au taux plein au régime général (sans décote ni surcote) au titre de la durée validée (pour certaines générations, ce départ a lieu dans le cadre d'une retraite anticipée pour carrière longue). Pour l'Agirc-Arrco, les cotisations sont supposées prélevées au taux moyen et le rendement est supposé décroissant de 2019 à 2034 puis constant à partir de 2034.
Source : Drees, modèle Trajectoire ; calculs SG-COR.

b) Les taux de remplacement sur cas type dans le secteur public

Le taux de remplacement du cas type de fonctionnaire sédentaire de catégorie B (cas type n° 5 du COR) est également calculé dans l'hypothèse d'un départ au taux plein. Pour ce cas type, le déterminant essentiel du taux de remplacement est la part des primes dans la rémunération car les primes sont exclues du calcul de la pension du régime intégré de la fonction publique[115].

Les hypothèses de rémunération des fonctionnaires en projection sont établies et révisées par la Direction du budget. Sur la période 2023-2027, la part des primes progresserait fortement, période où le traitement indiciaire serait quasiment gelé alors que la rémunération totale des fonctionnaires progresserait comme les prix. La part des primes poursuivrait son augmentation à un rythme de moins en moins soutenu pendant la période allant de 2027 à 2037. Au-delà de 2037, la part des primes serait stable puisque la rémunération totale et le traitement indiciaire évolueraient conjointement sur un même rythme. Au global, l'augmentation de la part des primes sur l'ensemble de la période est plus importante que celle retenue lors du rapport de septembre 2022[116].

Le taux de remplacement diminue légèrement entre les générations nées en 1945 et celles nées au milieu des années 50 du fait de l'augmentation de la part des primes dans la rémunération. Il augmente par la suite jusqu'aux générations nées au début des années 60 en lien avec la bascule d'une part des primes en traitement indiciaire dans le cadre du protocole parcours professionnels, carrières rémunérations (PPCR). Il diminue ensuite continûment jusqu'à la génération 1975 sous l'effet de l'augmentation des primes et se stabiliserait par la suite entre 50,9 % et 53,7 % selon les scénarios.

La diminution du taux de remplacement du fonctionnaire de catégorie B s'avère beaucoup plus rapide et prononcée que celle du salarié non cadre du secteur privé.

Une variante du taux de remplacement du cas type du secteur public est également présentée, tenant compte d'une hypothèse de stabilité de la part des primes en projection. Cette hypothèse, qui servait conventionnellement de base aux projections du COR avant 2020, est désormais analysée pour mémoire. Elle ne correspond plus à la politique de rémunération de la fonction publique retenue par le gouvernement. Dans cette variante, l'hypothèse de stabilité de la part des primes conduirait à une stabilité du taux de remplacement net d'environ 65 % entre les générations 1970 et 2000.

[115] Il est tenu compte dans les calculs du régime de Retraite additionnelle de la Fonction Publique (RAFP). Les primes ouvrent des droits à retraite au régime additionnel mais, compte tenu des taux de cotisation relativement faibles et de l'étroitesse de l'assiette de cotisation (primes dans la limite de 20 % du traitement indiciaire), le taux de remplacement assuré par le régime additionnel est faible par rapport à celui du régime intégré.
[116] Voir le chapitre 1 de la partie 1.

Figure 3.3 - Taux de remplacement net à la liquidation du cas type de fonctionnaire sédentaire de catégorie B

Figure 3.3a - Part de primes en hausse en projection

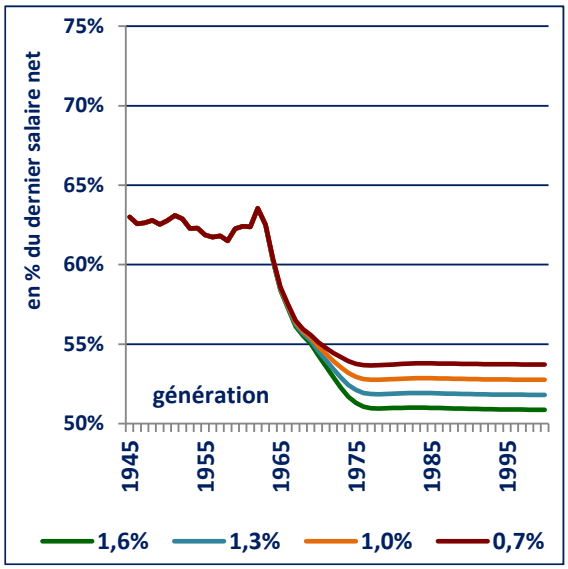
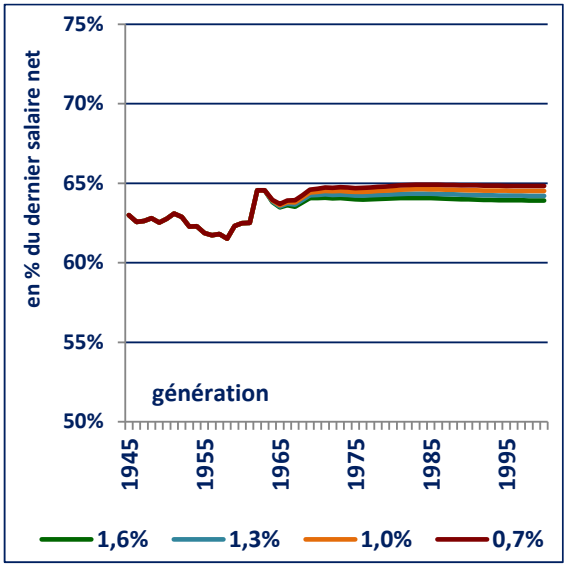


Figure 3.3b - Part de primes constante en projection



Note : le taux de remplacement est calculé comme le rapport de la pension à la liquidation nette de prélèvements relative au SMPT sur la moyenne des 12 derniers salaires perçus nets de cotisations sociales relative au SMPT, sous l'hypothèse d'un départ au taux plein.
Source : Drees, modèle Trajectoire ; calculs SG-COR.

En rapprochant le taux de remplacement du non-cadre du secteur privé (hors coefficient de solidarité Agirc-Arrco) de celui du fonctionnaire de catégorie B, le premier devrait à terme être supérieur au second de 12 à 15 points selon les scénarios.

Le taux de remplacement des fonctionnaires de catégorie B est inférieur au seuil de 66,6% qui ne constitue un objectif fixé par le législateur que pour les salariés non-cadres du secteur privé.

2. Des disparités de pension entre les régimes

2.1 Des montants de pension par régime reflets des parcours professionnels et de l'âge de départ à la retraite

a) Des montants de pension dépendants des parcours professionnels

Les montants de pension globale, par régime principal d'affiliation[117], permettent d'apprécier la situation des retraités en fonction de leur carrière (secteur public ou privé, indépendant ou salarié, etc.), même si les changements de statut en cours de carrière, conduisant à ce qu'un tiers des retraités perçoive simultanément des pensions de plusieurs régimes de base (retraités dits « polypensionnés », contrairement aux « monopensionnés » [118]), rendent l'analyse délicate. Les polypensionnés à carrière complète reçoivent un montant de pension globale inférieur à celui des monopensionnés à carrière complète. Le constat est inverse dès lors que l'on ne se limite pas aux seules carrières complètes mais que l'on prend en compte l'ensemble des retraités.

Le régime principal d'affiliation est un facteur explicatif important des écarts de montants de pension. Les montants moyens de pension sont les plus élevés pour les retraités ayant pour régime principal d'affiliation les régimes des professions libérales, de la fonction publique et des autres régimes spéciaux, et les plus faibles pour les retraités ayant pour régime principal d'affiliation le régime de la MSA non-salariés. Ces écarts sont le reflet de différences de salaires ou de revenus d'activité, la proportion de cadres et de personnes très qualifiées étant plus importante parmi les professions libérales et au sein de la fonction publique, et d'efforts contributifs différents.

[117] Régime de base représentant plus de la moitié de la carrière.
[118] « Polypensionné » et « monopensionné » : voir Annexe 10 – Lexique.

Tableau 3.1 - Pension brute moyenne de droit direct (y compris majoration pour 3 enfants ou plus), selon le régime principal d'affiliation au cours de la carrière, fin 2021 (en euros par mois)

en euros	Tous retraités de droit direct			Retraités de droit direct à carrières complètes[6]		
	Ensemble	Femmes	Hommes	Ensemble	Femmes	Hommes
Ensemble des retraités de droit direct	**1 530**	**1 180**	**1 950**			
Retraités de droit direct d'un régime de base	**1 530**	**1 180**	**1 960**	**1 880**	**1 580**	**2 130**
dont régime général à titre principal[1,2]	**1 400**	**1020**	**1 890**	**1 840**	**1 500**	**2 110**
dont autre régime de salarié à titre principal[2]	**2 030**	**1 800**	**2 260**	**2 190**	**1 950**	**2 400**
Fonctionnaires civils de l'État	2 280	2 100	2 520	2 440	2 280	2 640
Fonctionnaires militaires de l'État	2 020	1 400	2 070	2 590	1 950	2 610
MSA salariés	1 520	1 310	1 640	1 810	1 810	1 810
Fonctionnaires CNRACL	1 600	1 520	1 810	1 670	1 600	1 820
Régimes spéciaux[3]	2 550	2 080	2 700	2 870	2 560	2 930
dont autre régime de non-salariés à titre principal[2]	**1 150**	**810**	**1 500**	**1 190**	**900**	**1 460**
MSA non-salariés	840	670	1040	930	770	1 080
Professions libérales	2 390	1 700	2 740	2 820	2 110	3 170
dont aucun régime principal[4]	**1 380**	**1 140**	**1 490**	**1 530**	**1 340**	**1 620**
Monopensionnés d'un régime de base	**1 500**	**1 140**	**1 960**	**1 910**	**1 600**	**2 170**
Polypensionnés de régimes de base	**1 650**	**1 310**	**1 960**	**1 830**	**1 530**	**2 050**
Autres retraités de droit direct[5]	**510**	**330**	**700**			

1. Pour les retraités polypensionnés, le régime indiqué correspond au régime principal, c'est-à-dire celui représentant plus de la moitié de la carrière.
2. Le régime général comprend les indépendants de la SSI depuis 2020.
3. Régimes spéciaux : FSPOEIE, SNCF, RATP, Cnieg, Enim, CANSSM, Cavimac, CRPCEN, Caisse de réserve des employés de la Banque de France, Altadis, Retrep.
4. Retraités bénéficiant d'un avantage de droit direct dans au moins trois régimes de base différents, dont aucun ne représente plus de la moitié de la carrière.
5. Retraités percevant un droit direct dans au moins un régime complémentaire (mais dans aucun régime de base).
6. Sont sélectionnés ici les seuls retraités ayant effectué une carrière complète dans les régimes de retraite français.
Note : Le tableau vise à fournir des ordres de grandeur et non à donner une évolution annuelle.
Champ : Retraités ayant perçu un droit direct au cours de l'année 2021, résidant en France, vivants au 31 décembre 2021.
Sources : Drees, EACR, EIR, modèle Ancètre.

Les écarts de pension entre les femmes et les hommes sont relativement réduits dans la fonction publique et les autres régimes spéciaux, alors qu'ils sont plus importants dans le secteur privé, notamment parmi les non-salariés. Ainsi, le rapport entre la pension moyenne des femmes et celle des hommes, sur le champ des monopensionnés à carrière complète, est en 2021 de 86 % pour les fonctionnaires civils d'État, 88 % pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers et de 87 % pour les assurés des autres régimes spéciaux, contre 71 % pour les salariés relevant du régime général et 62 % pour les non-salariés.

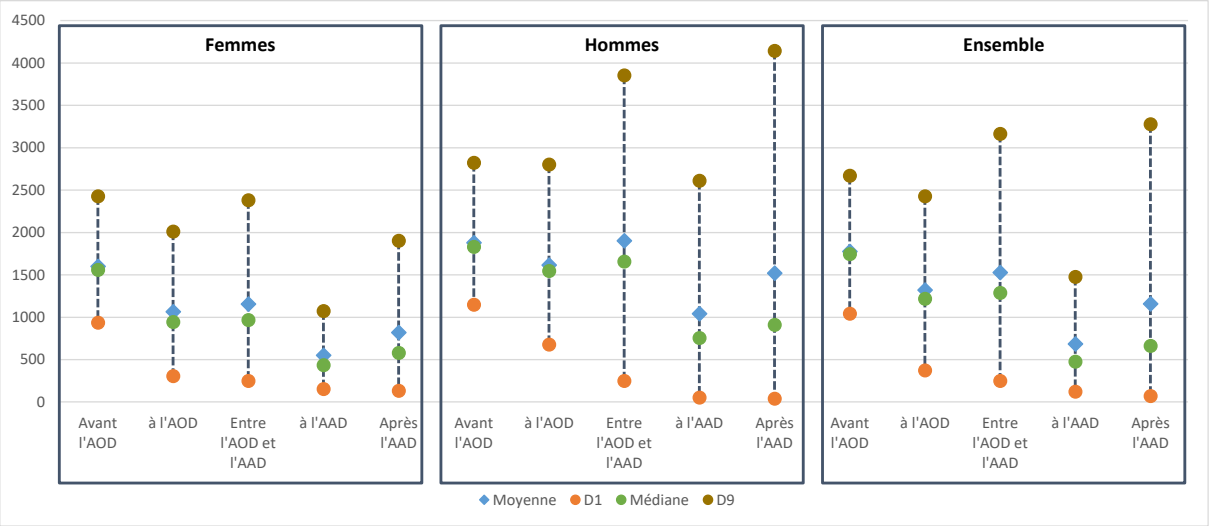
b) Des montants de pension dépendants de l'âge et des conditions de départ à la retraite

Les montants de pension varient sensiblement selon les conditions de départ à la retraite : ils sont plus élevés en moyenne pour les retraités partis avant l'âge d'ouverture des droits que pour ceux partis ensuite. Ce constat est vrai pour les hommes comme pour les femmes.

Ainsi, en 2016, les pensions des assurés partis avant l'âge d'ouverture des droits s'élèvent en moyenne à près de 1 800 euros (1 500 euros pour les femmes et 1 900 pour les hommes) contre 1 300 euros pour ceux partis à l'AOD exactement (respectivement 1 100 euros et 1 600 euros pour les femmes et les hommes), et surtout 700 euros pour les assurés partis à l'âge d'annulation de la décote (respectivement 550 euros et environ 1 000 euros).

Autre fait notable, les pensions des assurés partis avant l'AOD sont également moins dispersées : le rapport entre la pension moyenne et la pension médiane est de 1 pour ces assurés alors qu'il est de 1,1 pour ceux partis à l'AOD exact et de 1,4 pour ceux partis à l'AAD.

Figure 3.4 - Montant de pension selon l'âge de liquidation (en 2016)



Source : Drees, Échantillon interrégimes de retraités, 2016.

Ces écarts proviennent en partie des différences de durée de carrière qui jouent sur les conditions de liquidation et le coefficient de proratisation dans les régimes fonctionnant en annuités.

Ainsi, les assurés ayant liquidé avant l'âge d'ouverture des droits ont une durée d'assurance moyenne de 40 années et sont partis en raison de carrières longues ou parce qu'ils étaient en catégorie active dans la fonction publique ; ils n'ont donc pas ou que peu subi de décote dans le calcul de leur pension. De même, leur coefficient de proratisation est maximal (100 %).

Les assurés partis exactement à l'AOD ou entre l'AOD et l'AAD ont des durées d'assurance légèrement moins élevées (respectivement 39 ans années et 38 ans), sont plus nombreux à avoir subi une décote dans le calcul de leur pension (9 % et 14 %) et leur coefficient de proratisation est moins élevé que ceux partis avant l'AOD (93 % et 87 %).

Enfin, les assurés partis à l'AAD ou après, s'ils ne subissent pas de décote par définition, ont un coefficient de proratisation bien plus faible (58 % et 62 %) en raison de durées d'assurance beaucoup moins importantes (respectivement 26 ans années et 29 ans).

Figure 3.5 - Durée moyenne d'assurance validée et coefficient de proratisation moyen selon l'âge de liquidation (en 2016)

Figure 3.5a - Durée d'assurance (en années)

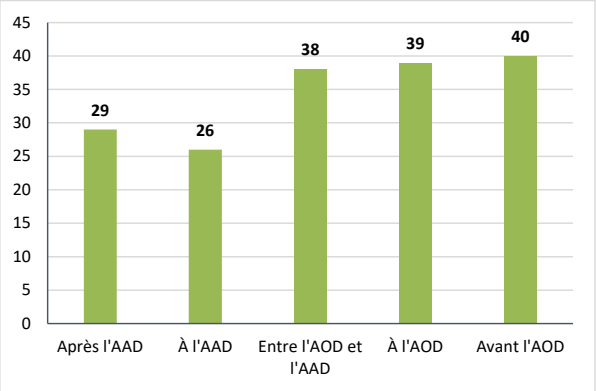
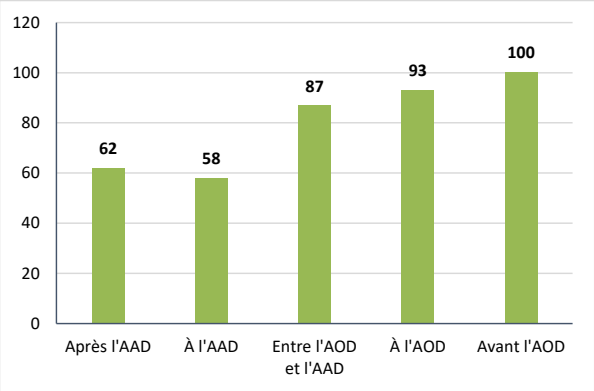
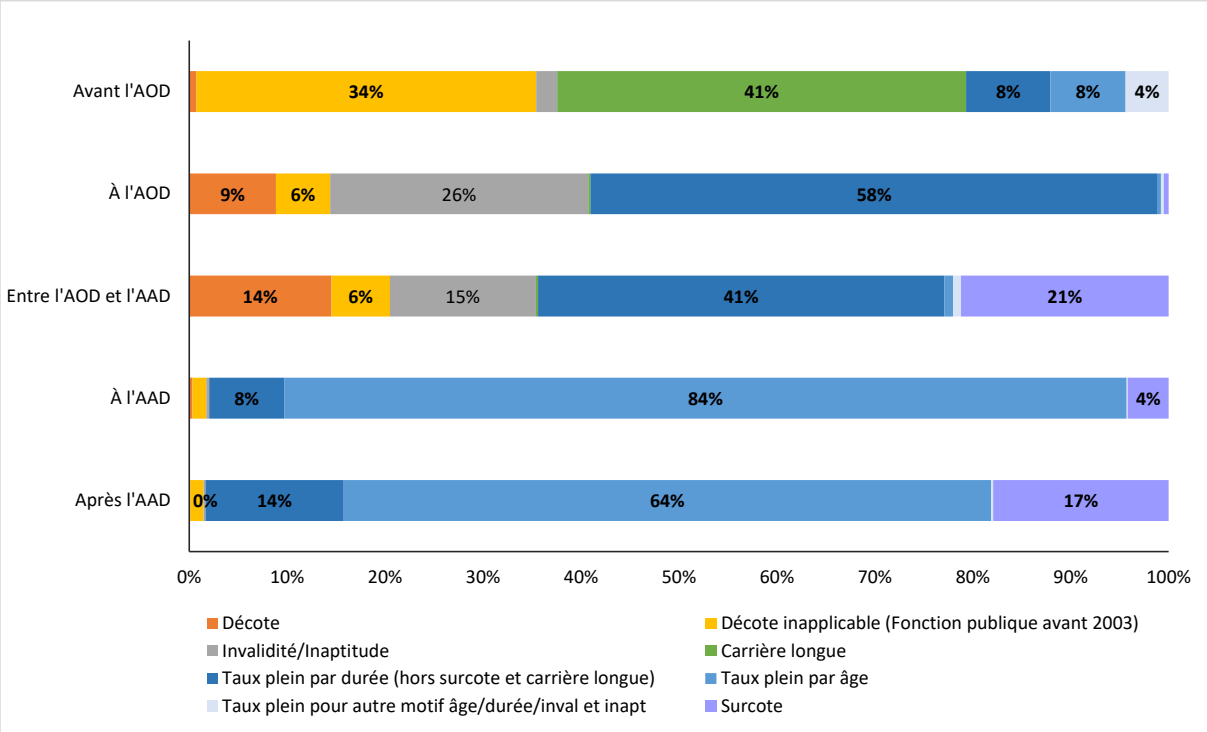


Figure 3.5b - Coefficient de proratisation



Source : Drees, Échantillon interrégimes de retraités, 2016.

Figure 3.6 - Conditions de liquidation selon l'âge (en 2016)



Source : Drees, Échantillon interrégimes de retraités, 2016.

2.2 Des taux de remplacement et de rendement nets par âge de liquidation pour les cas types du COR dépendants du secteur d'activité et des régimes de rattachement

Pour apprécier le niveau des taux de remplacement selon les secteurs d'activité, les régimes de rattachement et les niveaux de revenus, le COR a sélectionné 11 cas types dont les caractéristiques sont fournies en annexe 2.

a) Des taux de remplacement décroissants avec le niveau de revenu

Le tableau suivant illustre les niveaux atteints par les taux de remplacement pour un départ à la retraite à l'âge d'ouverture des droits, à l'âge d'obtention du taux plein[119] et à l'âge d'annulation de la décote pour la génération qui a atteint l'âge légal de départ à la retraite en 2023[120]. Pour certains cas types, l'âge d'obtention du taux plein coïncide avec l'âge d'ouverture des droits, pour d'autres il est atteint suite à un décalage du départ à la retraite (cas types 5, 6 et 7). Les cas

[119] Cet âge varie selon le cas type considéré. Les cas types de salariés du privé atteignent le taux plein à l'âge de 62 ans sauf le cas type n° 2 qui est éligible à un départ anticipé à l'âge de 60 ans. Les cas types de la fonction publique obtiennent également le taux plein à l'âge de 62 ans mis à part les cas types n° 6, 7, 8 et 9 qui l'atteignent respectivement à 63 ans et 9 mois pour les deux premiers et à 57 ans pour le troisième et 57 ans et 9 mois pour le dernier.

[120] Soit la génération 1961 pour l'ensemble des cas types mis à part ceux de l'aide-soignant et du policier qui sont positionnés de façon à faire apparaître les âges de départ à la retraite auxquels ils sont éligibles (57 ans pour l'aide-soignant et 52 ans pour le policier) soit respectivement les générations 1966 et 1971.

types de non-cadre du secteur privé (cas type n° 2) et d'adjoint technique territorial (cas type n° 10) peuvent prétendre à un départ anticipé au taux plein avant l'âge d'ouverture des droits.

En règle générale, les taux de remplacement sont d'autant plus élevés que les rémunérations sont faibles. Ainsi, pour les salariés du secteur privé, les cas types de non-cadre avec ou sans chômage (cas types n° 2 et 3) et le cas type de femme ayant eu deux enfants (cas type n° 4) ont un taux de remplacement supérieur à celui du cas type de cadre (cas type n° 1). Dans la fonction publique, le taux de prime est déterminant. Un cadre ayant un faible taux de primes (cas type n° 6) aura un taux de remplacement à l'âge du taux plein supérieur à celui d'un fonctionnaire sédentaire de catégorie B moins rémunéré mais bénéficiant de primes relativement plus importantes (cas type n° 5).

Les fonctionnaires de catégorie active (le policier – cas type n° 8 – et l'aide-soignant – cas type n° 9) peuvent partir à la retraite plus tôt que les autres cas types mais bénéficient d'un taux de remplacement plus faible en raison de la proratisation de leurs droits. En poursuivant leur carrière au-delà de l'âge minimal d'ouverture des droits les concernant, ils atteignent des niveaux comparables aux autres cas types[121].

Pour l'ensemble des cas types, reporter le départ à la retraite après l'âge d'ouverture des droits augmente le taux de remplacement.

[121] Voir en annexe 5 les taux de remplacement selon l'âge de départ à la retraite pour l'ensemble des cas types.

Tableau 3.2 - Taux de remplacement net à l'âge d'ouverture des droits, du taux plein et d'annulation de la décote pour les cas types du COR pour la génération 1961 (sauf aide-soignant : génération 1966 et policier : génération 1971)

Cas type	Taux de CSG appliqué sur la pension	Salaire brut de fin de carrière (et part des primes pour les fonctionnaires)	Taux de remplacement à l'âge d'ouverture des droits		Taux de remplacement à l'âge du taux plein		Taux de remplacement à l'âge d'annulation de la décote	
			âge	TR	âge	TR	âge	TR
Cas type n°1 (cadre)	taux plein	2,51 x RMPT	62	50,5%	62	50,5%	67	70,0%
Cas type n°2 (non-cadre)	**intermédiaire (sauf 2018 au taux plein)**	**0,74 x RMPT**	**62**	**74,5%**	**61**	**74,3%**	**67**	**98,4%**
Cas type n°3 (non-cadre avec chômage)	intermédiaire (sauf 2018 au taux plein)	0,62 x RMPT de l'année des 55 ans	62	66,1%	67	71,3%	67	71,3%
Cas type n°4 (femme avec deux enfants)	intermédiaire (sauf 2018 au taux plein)	0,62 x RMPT	62	75,8%	62	75,8%	67	99,2%
Cas type n°5 (B sédentaire)	**intermédiaire (sauf 2018 au taux plein)**	**1,1 x RMPT (dont 25% primes)**	**62**	**62,1%**	**62 ans et 3 mois**	**62,4%**	**67**	**78,2%**
Cas type n°6 (A faible taux de prime)	taux plein	1,5 x RMPT (dont 12% primes)	62	66,1%	63 ans et 9 mois	77,3%	67	86,2%
Cas type n°7 (A+ fort taux de prime)	taux plein	2,4 x RMPT (dont 42% primes)	62	42,1%	63 ans et 9 mois	49,3%	67	54,1%
Cas type n°10 (adjoint technique territorial)	intermédiaire (sauf 2018 au taux plein)	0,8 x RMPT (dont 17% primes)	62	67,6%	60	63,3%	67	94,5%
Cas type n°11 (attaché territorial)	taux plein	1,4 x RMPT (dont 25% primes)	62	64,4%	62	64,4%	67	78,7%
Cas type n°9 (aide-soignant)	intermédiaire (sauf 2018 au taux plein)	0,8 x RMPT (33% primes)	57	52,9%	57	52,9%	62	61,9%
Cas type n°8 (policier)	intermédiaire (sauf 2018 au taux plein)	1,2 x RMPT (39% primes mais 17% sont intégrées à l'assiette)	52	48,9%	52	48,9%	57	65,3%

Champ : pensions de base et complémentaires (y compris RAFP pour les cas types de fonctionnaires), hors coefficient de solidarité Agirc-Arrco pour les salariés du secteur privé, scénario de productivité 1,0 %.
Note : les cas types marqués en gras et en bleu correspondent aux indicateurs du décret du 20 juin 2014. Pour les cas types de fonctionnaires, l'hypothèse retenue est celle d'une augmentation de la part des primes en projection. Les cas types n° 2 et n° 10 sont éligibles à un départ avant 62 ans au titre du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue. Le dernier salaire du cas type n° 3 perçu à 55 ans est revalorisé sur le salaire moyen entre 2015 et l'année de départ à la retraite. La pension RAFP du cas type policier ne peut lui être attribuée qu'à partir de 62 ans, elle augmenterait sa pension d'environ 1,5%.
Source : Drees, modèle Trajectoire ; calculs SG-COR.

Si cette analyse par taux de remplacement suggère que le système de retraite français est favorable aux personnes ayant des revenus modestes, elle ne permet pas pour autant de se prononcer sur son potentiel caractère redistributif dès lors que les taux de remplacement ne prennent pas en compte ni le montant des contributions versées pendant la vie active, ni la durée de perception des retraites. Une analyse actuarielle (TRI), intégrant ces dimensions, permet d'apporter des éléments complémentaires (voir annexe 5).

b) Des taux de remplacement croissants avec l'âge de départ à la retraite

Le tableau suivant illustre les niveaux atteints par les taux de remplacement selon l'âge de départ à la retraite, pour les cas types de non-cadre du secteur privé et de fonctionnaire de catégorie B, pour la génération qui a atteint l'âge légal de départ à la retraite en 2023[122].

Tableau 3.3 - Taux de remplacement net pour les cas types de non-cadre du secteur privé et de fonctionnaire de catégorie B pour la génération 1961 selon l'âge de départ

Âge de départ :	taux de CSG appliqué sur la pension	Salaire brut de fin de carrière (et part des primes pour les fonctionnaires)	60 ans	61 ans	62 ans	63 ans	64 ans	65 ans	66 ans	67 ans
Année de départ :			2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Cas type n°2 (non-cadre)	intermédiaire (sauf 2018 au taux plein)	0,74 x RMPT		74,3%	74,5%	78,1%	81,8%	85,5%	89,0%	91,4%
Cas type n°5 (B sédentaire)	intermédiaire (sauf 2018 au taux plein)	1,1 x RMPT (dont 25% primes)			62,1%	65,8%	68,9%	72,6%	75,8%	78,2%

Note : Pour les cas types de fonctionnaires l'hypothèse retenue est celle d'une augmentation de la part des primes en projection. Le cas type n° 2 est éligible à un départ avant 62 ans, au titre du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue.
Champ : pensions de base et complémentaires (y compris RAFP pour le cas type de fonctionnaire), hors coefficient de solidarité à l'Agirc-Arrco pour le cas type n° 2, scénario de productivité 1,0 %.
Source : Drees, modèle Trajectoire ; calculs SG-COR.

Les taux de remplacement pour chaque cas type sont plus élevés pour un départ plus tardif. Ainsi, pour le cas type de fonctionnaire sédentaire de catégorie B (cas type n° 5), le taux de remplacement pour la génération 1961 est estimé à 62,1 % en cas de départ à 62 ans au taux plein[123] (sans décote ni surcote) et à 78,2 % en cas de départ cinq ans plus tard à l'âge d'annulation de la décote. Pour le cas type de de non-cadre salarié du secteur privé à carrière complète (cas type n°2), le taux de remplacement serait de 74,5 % en cas de départ à 62 ans et de 91,4 % en cas de départ à 67 ans.

Le taux de remplacement augmente donc régulièrement en cas de décalage de l'âge de départ à la retraite. Cet indicateur suggère que le système de retraite est largement favorable aux départs

[122] Les taux de remplacement selon l'âge de départ à la retraite pour les cas types n°3, 4, 8, 9, 10 et 11 sont présentés en annexe 5.
[123] Le cas type n° 5 né en 1961 part au taux plein à 62 ans et 1 trimestre.

tardifs. Or l'analyse actuarielle, à travers les taux de rendement interne (TRI), parce qu'elle prend en compte les contributions et les prestations retraites sur l'ensemble du cycle de vie, révèle au contraire, que sur un strict plan financier, les assurés n'ont pas intérêt à décaler leur départ à la retraite à partir de l'âge où ils peuvent bénéficier du taux plein (voir annexe 5). Ceci s'explique en grande partie par la faiblesse des dispositifs d'incitation à la poursuite d'activité notamment à l'Agirc-Arrco (absence de surcote viagère) qui ne permettent pas de prendre en compte la moindre durée de perception de la retraite en cas de report de l'âge.

c) Taux de remplacement et équité entre les régimes

Les taux de remplacement permettent des comparaisons entre des cas types relevant des régimes publics et privés. En ce sens, ils donnent des indications sur l'équité interrégime. Pour autant, ces indications doivent être considérées avec précaution. Un taux de remplacement ne prend pas en compte les éventuelles différences de durée de perception de la retraite entre les régimes, ni les éventuelles différences en matière d'effort contributif pour leur financement. Par ailleurs les cas types ne peuvent pas être considérés comme représentatifs de l'ensemble des assurés appartenant à une même catégorie.

Pour comparer les règles des différents régimes, la meilleure méthode semble être celle retenue par la Drees qui consiste à calculer l'âge de départ et le montant de la retraite des fonctionnaires en leur appliquant les règles qui auraient prévalu si pendant leur carrière ils avaient relevé du régime général et de l'Agirc-Arrco[124].

Selon les simulations de la Drees, l'application des règles du privé modifierait peu la pension moyenne à la liquidation de la génération 1958 pour les sédentaires de la fonction publique, en dépit des différences de modes de calcul entre les régimes. Les effets seraient toutefois très variables selon le type d'assuré. 62 % des fonctionnaires sédentaires nés en 1958 seraient gagnants à se voir appliquer les règles du privé, 32 % perdants et 6 % verraient leur pension inchangée à plus ou moins 1 % près.

Ces résultats dépendent néanmoins du profil de l'individu et de sa carrière. Les individus aux pensions les plus élevées (notamment en raison d'une carrière ascendante) sont majoritairement perdants, car ils acquerraient leurs droits dans les régimes complémentaires, moins généreux. En revanche, les individus aux pensions des tranches intermédiaires seraient plus souvent gagnants. Par conséquent, le passage des fonctionnaires aux règles du secteur privé aurait plutôt tendance à resserrer les écarts de pension entre individus.

Par ailleurs, les fonctionnaires de la génération 1958 seraient amenés à acquitter un quart de cotisations salariales en plus si on leur appliquait les règles du secteur privé. Dès lors, le bilan sur cycle de vie serait légèrement négatif en moyenne pour la génération 1958 avec un effet défavorable concentré sur les hautes pensions.

[124] Voir le document n° 8 de la séance du COR du 24 novembre 2022.

Chapitre 2. Le niveau de vie des retraités

En 2019, le niveau de vie moyen des retraités est légèrement supérieur à celui de l'ensemble de la population. Le niveau de vie relatif des retraités (rapport entre leur niveau de vie et celui de l'ensemble de la population) est resté stable depuis 1996, alors qu'il avait fortement progressé depuis 1970 ; il devrait diminuer à long terme. Cette stabilité sur la période récente peut cependant ne pas refléter le vécu individuel des retraités en termes d'évolution du pouvoir d'achat. Il peut également masquer des disparités selon les âges.

La première partie de ce chapitre présente le passage de la pension moyenne au niveau de vie des retraités et revient sur l'évolution passée et observée du niveau de vie des retraités, des actifs et de l'ensemble de la population. L'analyse en moyenne est prolongée par une mesure de la dispersion, les situations étant très diverses entre assurés dans la deuxième partie appréhende les évolutions du niveau de vie des retraités relativement à celui de l'ensemble de la population, que ce soit dans le passé ou dans le futur en tenant compte.

Une troisième partie décrit, à partir de cas types, l'évolution du niveau de vie sur l'intégralité du cycle de vie. Une première interrogation consiste à se placer du point de vue d'un retraité après qu'il ait liquidé ses droits : quelle est l'érosion de sa pension au cours de la retraite compte tenu des règles d'indexation et de l'évolution des prélèvements sur la retraite ? Dans un second temps, il est proposé de mesurer l'évolution du niveau de vie d'un couple de salariés non-cadres, de la mise en couple au décès, et selon leur nombre d'enfants.

1. Le niveau de vie des retraités est actuellement équivalent à celui de l'ensemble de la population mais augmenterait moins rapidement dans le futur

Avertissement : en raison des difficultés de production et de mesure soulevées par la crise de la covid, l'Insee n'a pas été en mesure de publier les résultats détaillés sur le niveau de vie issus de l'ERFS 2020. Les derniers résultats disponibles datent donc de 2019 ; les résultats de 2021 seront disponibles en fin d'année 2023.

1.1 En 2019, le niveau de vie moyen des retraités représente 101,5 % de celui de l'ensemble de la population

Pour comparer le niveau de vie des actifs et des retraités, plusieurs éléments doivent être considérés. Outre les pensions perçues pour les retraités et les revenus d'activité (y compris allocations chômage) pour les actifs, il faut également ajouter les revenus du patrimoine et les transferts sociaux-fiscaux pour obtenir le revenu disponible des ménages. Enfin, il faut également tenir compte de leur taille pour appréhender correctement leur niveau de vie réel.

En 2019, le total des pensions brutes perçues par les personnes vivant dans un ménage dont la personne de référence est retraitée s'élève à 2 363 € mensuels en moyenne[125] auxquelles s'additionnent 313 € de revenus d'activité, soit parce que la personne retraitée du ménage cohabite avec une personne active, soit parce qu'elle cumule emploi et retraite.

Les ménages dont la personne de référence est active au sens du BIT perçoivent en moyenne, quant à eux, 3 746 € bruts mensuels de revenus d'activité et 106 euros de pension (si la personne active vit avec une personne retraitée ou si elle perçoit une réversion par exemple).

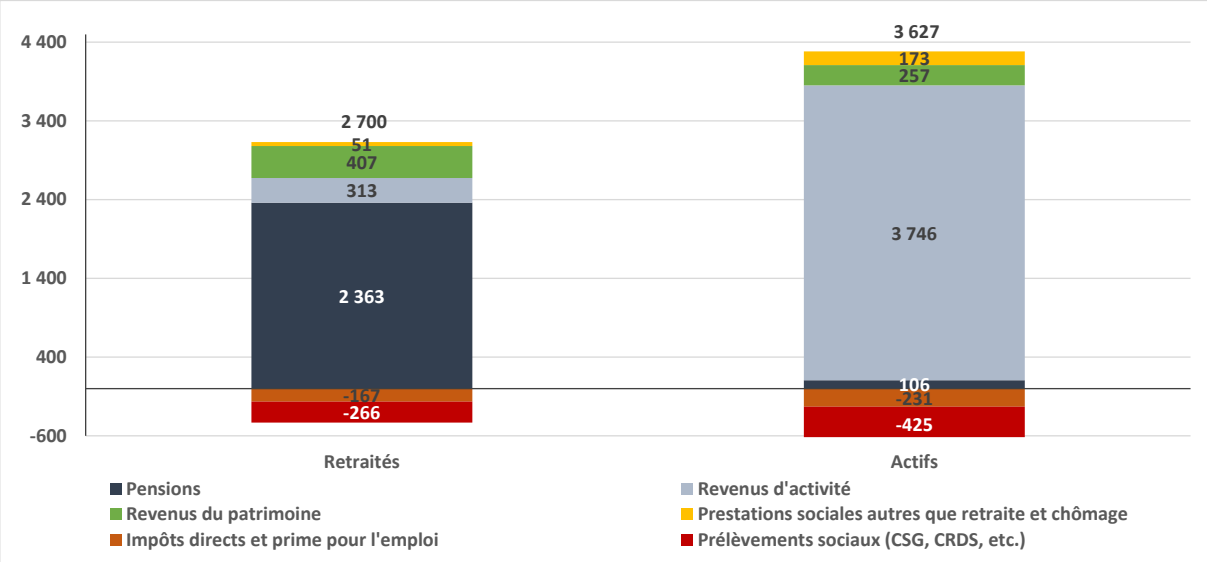
À ces revenus viennent également s'ajouter 407 euros de revenus du patrimoine pour les retraités et 257 € pour les actifs. Ces revenus sont plus importants pour les retraités que pour les actifs en raison d'un patrimoine plus important (le patrimoine brut des retraités est 7 % plus élevé que celui des actifs et leur patrimoine net de 35 %, voir encadré). Les retraités, en fin de cycle de vie, ont en effet pu épargner sur une période plus longue que les actifs et hériter plus souvent.

Enfin, les retraités perçoivent moins de prestations sociales que les actifs (51 euros contre 173 euros), mais acquittent également moins d'impôts et de prélèvements (266 euros et 425 euros).

Au total, le revenu disponible des ménages retraités s'élève à 2 700 euros mensuels en moyenne et celui des ménages actifs à 3 627 euros en 2019. Le revenu disponible des retraités représente ainsi 84,3 % du revenu de l'ensemble des ménages (3 203 euros) alors que celui des actifs en représente 113,2 %.

[125] En 2019, la pension nette individuelle était en moyenne de 1 500 euros environ (voir le chapitre 1 de la partie 2).

Figure 3.7 - Composition du revenu disponible des ménages retraités et des ménages actifs en 2019



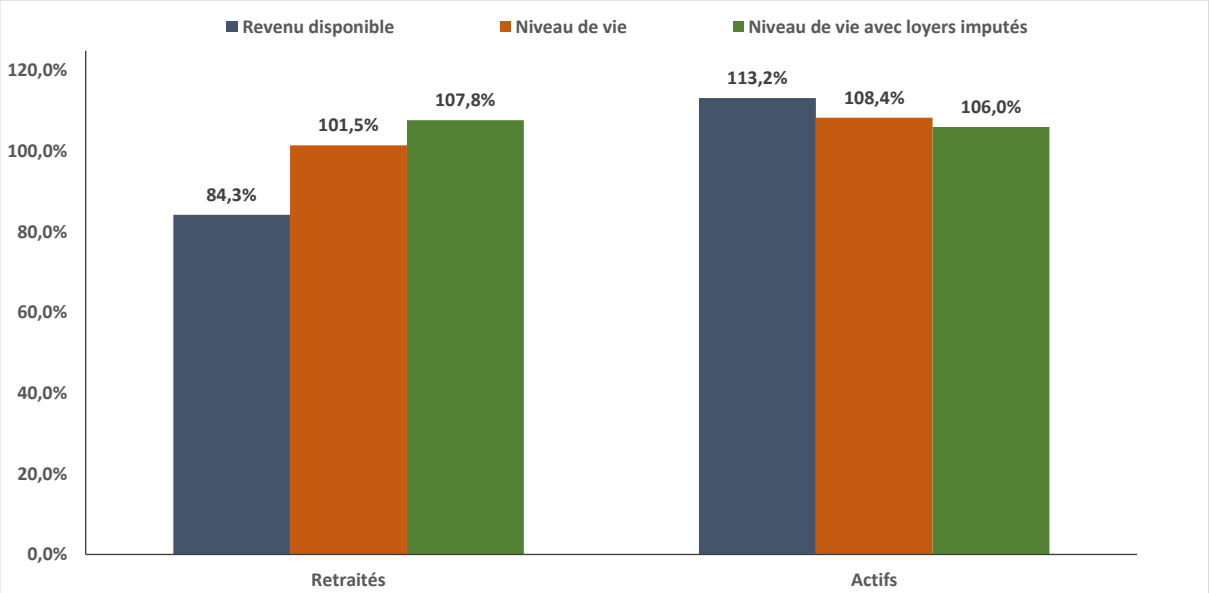
Note : un ménage désigne ici l'ensemble des occupants d'une résidence principale, qu'ils aient ou non des liens de parenté. Un ménage retraité (actif) est un ménage où la personne de référence est retraitée (active). Le revenu d'activité comprend en 2019 la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat et les salaires correspondant aux heures supplémentaires défiscalisées, qui ont fait l'objet d'une imputation.
Champ : ménages vivant en France métropolitaine en ménage ordinaire dont la personne de référence n'est pas étudiante et dont le revenu déclaré est positif ou nul.
Sources : CCMSA ; Cnaf ; Cnav ; DGFiP ; DGI ; Insee, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2014 à 2019.

Les ménages de retraités sont composés en moyenne de 1,6 personne, principalement parce que les enfants sont partis du ménage à l'âge de la retraite, alors que les ménages actifs, qui ont encore leurs enfants à charge, sont composés de 2,5 personnes. En considérant les économies d'échelle liées au fait de vivre à plusieurs dans un ménage, les ménages retraités comptent pour 1,3 unité de consommation (UC) et les ménages actifs, pour 1,6 (*cf.* encadré en fin de chapitre).

Le rapport entre le revenu disponible calculé précédemment et le nombre d'UC par ménage permet d'obtenir le niveau de vie individuel moyen des personnes qui composent le ménage. Avec 2 132 euros mensuels, contre 2 099 euros mensuels pour l'ensemble de la population, les retraités ont un niveau de vie plus élevé à hauteur de 1,5 % que celui de l'ensemble de la population en 2019. Ce niveau de vie reste toutefois inférieur à celui des seul actifs qui avec 2 275 € ont un niveau de vie supérieur de 8,4 % que l'ensemble de la population

Les retraités sont plus souvent propriétaires de leur logement que les actifs ou que l'ensemble de la population et ont ainsi moins souvent à payer un loyer. Le niveau de vie des retraités avec loyers imputés est alors de 7,8 % plus élevé que celui de l'ensemble de la population tandis que le niveau de vie des actifs n'est avec loyers imputés supérieur que de 6 % à celui de l'ensemble de la population...

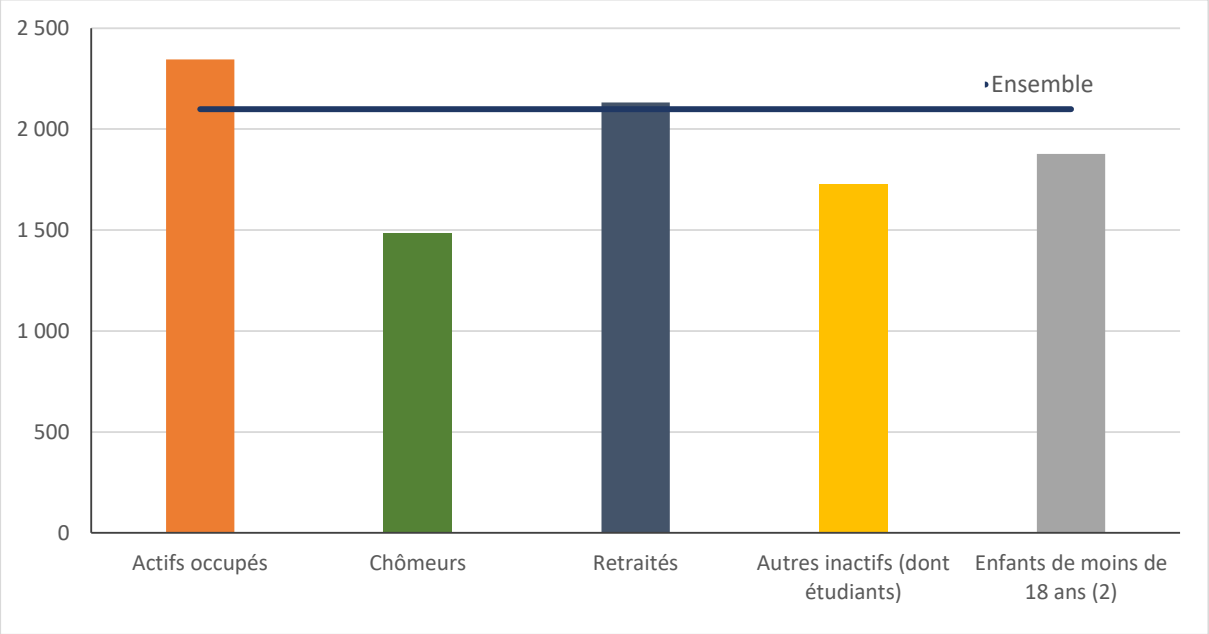
Figure 3.8 - Niveau de vie individuel relatif des retraités et des actifs en 2019 (100 % pour l'ensemble des ménages)



Note : un ménage désigne ici l'ensemble des occupants d'une résidence principale, qu'ils aient ou non des liens de parenté. Un ménage retraité (actif) est un ménage où la personne de référence est retraitée (active). Le revenu d'activité comprend en 2019 la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat et les salaires correspondant aux heures supplémentaires défiscalisées, qui ont fait l'objet d'une imputation.
Champ : ménages vivant en France métropolitaine en ménage ordinaire dont la personne de référence n'est pas étudiante et dont le revenu déclaré est positif ou nul.
Sources : CCMSA ; Cnaf ; Cnav ; DGFiP ; DGI ; Insee, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2014 à 2019.

La situation relative des retraités par rapport aux actifs est très liée à la situation des actifs sur le marché du travail. Ainsi, les personnes en emploi ont un niveau de vie supérieur de 12 % (2 345 euros) à celui de l'ensemble de la population alors que les chômeurs ont un niveau de vie moyen (1 482 euros mensuels) inférieur de 29 % à celui de l'ensemble de la population. La situation relative des retraités est aussi liée à celle des autres inactifs dont le niveau de vie est inférieur de 18 % (1 728 euros).

Figure 3.9 - Niveau de vie mensuel moyen selon le statut d'activité hors loyers imputés



Lecture : en 2019, le niveau de vie moyen des actifs en emploi est de 2 345 euros mensuels, soit 11,7 % plus élevé que celui de l'ensemble de la population (2 099 euros).
Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.
Sources : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2018 et 2019.

1.2 Le niveau de vie relatif des retraités a très fortement progressé depuis 1970

Le niveau de vie relatif des retraités a progressé de 30 points entre 1970 et le milieu des années 1990 et demeure depuis légèrement supérieur à celui de l'ensemble de la population depuis.

Ces évolutions sont d'abord le reflet de celles des pensions (environ 75 % des revenus avant impôts des retraités en 2019) et des revenus d'activité (pratiquement 88 % des revenus avant impôts des actifs). Les pensions brutes des retraités ont ainsi augmenté en euros constants continûment jusqu'en 2017, en raison du renouvellement de la population des retraités (effet *noria*)[126]. Cet effet tend cependant à se ralentir sur la période récente et à ce ralentissement, s'est ajouté une moindre revalorisation des pensions de base et complémentaire entre 2018 et 2021. Le niveau de vie moyen des actifs a évolué quant à lui comme les revenus d'activité : il a baissé suite à la crise de 2008 (-0,7 % en moyenne annuelle entre 2010 et 2014), avant de remonter sensiblement (+1,1 % en moyenne annuelle entre 2015 et 2019).

En ce qui concerne le patrimoine, celui des retraités est plus élevé que celui des actifs et il a légèrement plus augmenté depuis 20 ans : +108 % sur la période 1998-2018 pour les retraités contre +101 % pour les ménages actifs. En outre, les retraités continueraient à accumuler du patrimoine pendant leur retraite (voir encadré sur le patrimoine des retraités).

[126] Voir le chapitre 1 de la partie 2.

Les prélèvements sociaux (CSG et assimilés sur les pensions et sur les revenus du patrimoine) et fiscaux (impôt sur le revenu, taxe d'habitation) ont augmenté pour les retraités comme pour les actifs entre 2002 et 2017[127]. En revanche, depuis 2018, les retraités et les actifs les plus aisés ont bénéficié d'une baisse d'impôt sur le revenu et d'une moindre imposition des dividendes *via* l'instauration du prélèvement forfaitaire unique (PFU) de 30 % sur les revenus du patrimoine financier[128] [129]. Le passage de 6,6 % à 8,3 % du taux normal de CSG en 2018 a été annulé pour les retraités percevant moins de 2 000 euros par mois avec la création en 2019 d'un nouveau taux de CSG désormais dénommé taux médian (à nouveau 6,6 %). Les actifs du milieu de la distribution ont, quant à eux, bénéficié des mesures d'urgence économique et sociales mises en place fin 2018 pour répondre au mouvement social des « gilets jaunes » (augmentation de la prime d'activité, prime exceptionnelle de pouvoir d'achat, exonération fiscale et sociale des heures supplémentaire). Enfin, l'ensemble des ménages a bénéficié de la suppression de la taxe d'habitation étalée de 2018 à 2023.

Enfin, les effets de structure démographique (taille des ménages) ont peu joué sur le niveau de vie moyen des retraités depuis quinze ans : avec l'allongement de l'espérance de vie le veuvage est retardé, de sorte qu'une fraction croissante de la durée de retraite est vécue en couple mais cet effet est légèrement plus que compensé par le fait que les retraités les plus jeunes, issus des générations du *baby-boom*, ont connu des parcours conjugaux plus heurtés que les générations précédentes et vivent plus souvent seuls. L'évolution du niveau de vie des retraités est donc très voisine de celle du revenu disponible du ménage, c'est-à-dire de l'intégralité des ressources nettes à sa disposition. Du côté des actifs, l'augmentation du nombre de divorces et la légère baisse du nombre d'enfants a également eu pour effet de baisser le nombre moyen de personnes par ménage depuis 1996 : le niveau de vie des ménages actifs a ainsi plus progressé que leur revenu disponible.

[127] Les majorations de pensions ont été fiscalisées à compter de l'imposition des revenus de l'année 2013, la contribution de solidarité pour l'autonomie (CASA) a été instaurée en 2013. Des hausses générales d'impôt sur le revenu, ne concernant pas spécifiquement les retraités, ont également été instaurées sur cette période, via le gel du barème (revenus de 2011), l'instauration d'une nouvelle tranche (revenus de 2012), application du barème progressif aux revenus du capital (en 2013) ou baisse du quotient familial (en 2014). Voir la séance du COR du 6 décembre 2017 consacrée à la fiscalité des retraités.

[128] Somme du prélèvement forfaitaire de 12,8 % au titre de l'impôt sur le revenu et de 17,2 % au titre de la CSG/CRDS. Voir F. Delmas et J. Guillaneuf (2020), *En 2018, les inégalités de niveau de vie augmentent*, Insee Première n°1813.

[129] La transformation de l'ISF en IFI, mais cet impôt n'est pas pris en compte dans la mesure du niveau de vie dans les enquêtes Revenus fiscaux de l'Insee. Une étude récente de l'Insee montre qu'à comportements inchangés, les effets sur le niveau de vie de ces deux mesures auraient été plus importants pour les ménages de retraités et d'indépendants car ces ménages détiennent plus de patrimoine. Voir F. Paquier et M. Sicsic (2022), Effets des réformes 2018 de la fiscalité du capital des ménages sur les inégalités de niveau de vie en France : une évaluation par microsimulation, Economie et Statistique / Economics and Statistics, n° 530-31.

Figure 3.10 - Évolution du niveau de vie moyen des retraités : passage de la pension brute (retraités) et des revenus d'activité (actifs) au niveau de vie (en euros constants 2019, divisés par le nombre d'u.c.)

Figure 3.10 Ménages de retraités

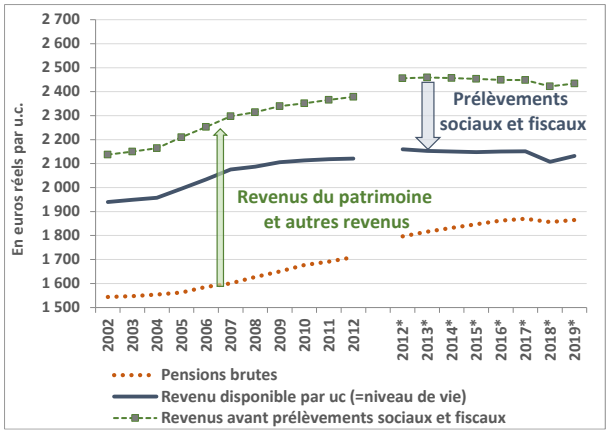
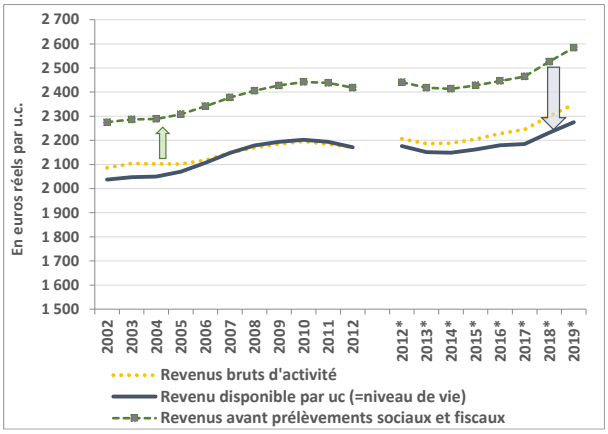


Figure 3.10b Ménages d'actifs



Lecture : en 2019, le niveau de vie (revenu disponible par unité de consommation) de l'ensemble des retraités s'élevait en moyenne à 2 132 euros courants par mois et par unité de consommation. Le revenu disponible d'un ménage de retraités se décompose comme la somme des pensions brutes (1 865 euros par unité de consommation), des revenus du patrimoine (321 euros par unité de consommation) et des autres revenus (revenus d'activité, prestations logement, minimum vieillesse), soit un revenu total avant prélèvements de 2 434 euros par unité de consommation, dont il faut retrancher les prélèvements sociaux et fiscaux (sont pris en compte ici l'impôt sur le revenu, la taxe d'habitation, la CSG et autres prélèvements sociaux assis sur les pensions et revenus du patrimoine).

Note : (*) Pour la rupture de série en 2012, voir l'encadré méthodologique en fin de chapitre.

Champ : personnes retraitées vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire. Les personnes âgées vivant en institution (environ 4 % des retraités) sont hors champ. Un retraité peut vivre avec des personnes en activité, ce qui explique la présence de revenus d'activité dans les ménages de retraités.

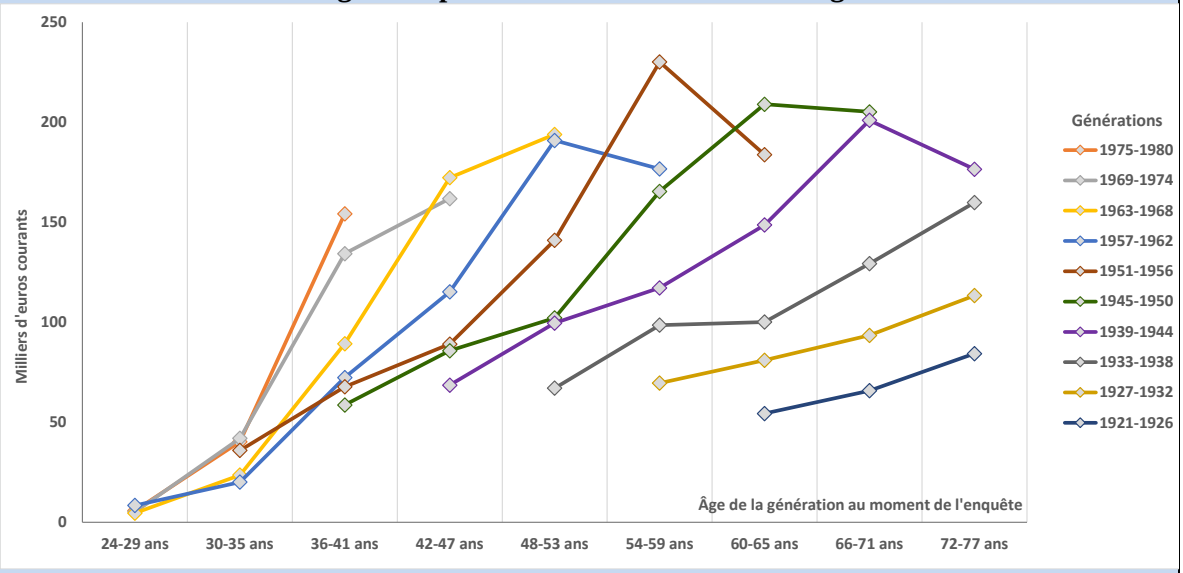
Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux rétropolées de 2002 à 2004 ; Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2019.

Le patrimoine des retraités

Début 2018, selon l'enquête Histoire de Vie et Patrimoine (HVP) réalisée par l'Insee, le patrimoine net des ménages résidant en France s'établit en moyenne à 218 300 euros. Avec 267 300 euros, les retraités ont un patrimoine net 35 % plus élevé que celui des actifs. L'écart est moins important en termes de patrimoine brut (respectivement 296 600 euros et 276 600 euros, soit un écart de 7 %), dans la mesure où les retraités sont moins endettés que les ménages d'actifs.

Contrairement à ce qui est attendu intuitivement à travers une approche en « cycle de vie », le patrimoine semble continuer à croître après le passage à la retraite, au moins pour les générations les plus anciennes, ce qui pourrait s'expliquer par plusieurs raisons : niveau des pensions de retraite qui permettrait aux retraités de ne pas avoir à puiser dans leur épargne, voire même de l'augmenter, héritages plus tardifs, du fait de l'allongement de la vie, conservation du patrimoine immobilier par peur de s'en séparer, épargne de précaution pour pouvoir faire face au risque de dépendance[i].

Figure 3.B – Patrimoine brut hors reste médian par génération entre 1986 et 2015, suivant l'âge de la personne de référence du ménage

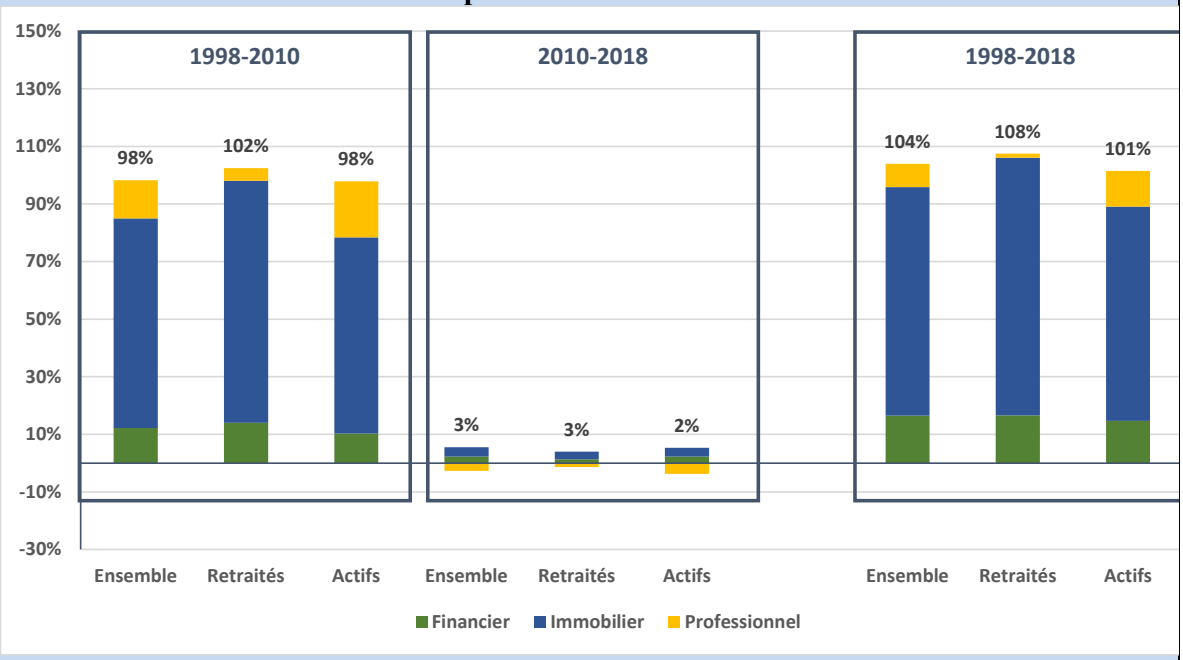


Lecture : chaque courbe représente le patrimoine brut médian d'une génération dans le temps, de 1986 à 2015.
Note : le patrimoine retenu est le patrimoine brut hors reste (donc hors objets de valeur, etc.), en euros courants. L'âge est celui de la personne de référence du ménage.
Champ : ménages ordinaires résidant en France métropolitaine.
Source : Insee, enquêtes Actifs financiers 1986 et 1991-1992, enquêtes Patrimoine 1997-1998, 2003-2004, 2009-2010 et 2014-2015.

Entre 1998 et 2018, le patrimoine moyen brut hors reste des ménages a doublé en euros courants, cette augmentation ayant eu lieu presque en totalité entre 1998 et 2010. Le montant des revenus du patrimoine est le produit du montant du patrimoine financier ou immobilier (en hausse, car les retraités détiennent de plus en plus de patrimoine au fil des générations) et du taux de rendement de de ce patrimoine (en baisse tendancielle sur les années récentes). L'effet lié au volume de patrimoine accumulé l'a emporté sur l'effet « rendement » de 2002 à 2009, contribuant à accroître plus dynamiquement l'ensemble des revenus. Pendant cette période, le patrimoine des ménages actifs, et en encore plus des ménages retraités, a quasiment doublé sous l'impulsion du patrimoine immobilier, en raison de la très forte croissance des prix des logements, et en particulier des logements anciens et de la construction de logements neufs durant cette période. Le patrimoine financier moyen des ménages a également augmenté, mais moins que le patrimoine immobilier ; un peu plus pour les ménages actifs que pour les ménages retraités. En revanche, depuis 2009, la baisse des taux de rendement a été plus importante, freinant la progression des revenus totaux. Entre 2010 et 2018, le

patrimoine des ménages n'a ainsi progressé que de 3 % pour l'ensemble des ménages comme pour les ménages retraités et de 2 % pour les ménages actifs, notamment parce que leur patrimoine professionnel s'est dévalorisé.

Figure 3.C - Évolution entre 1998 et 2018 du patrimoine brut hors reste moyen des ménages (actifs et retraités) en euros courants et contribution de ses composantes immobilière, financière et professionnelle à cette évolution



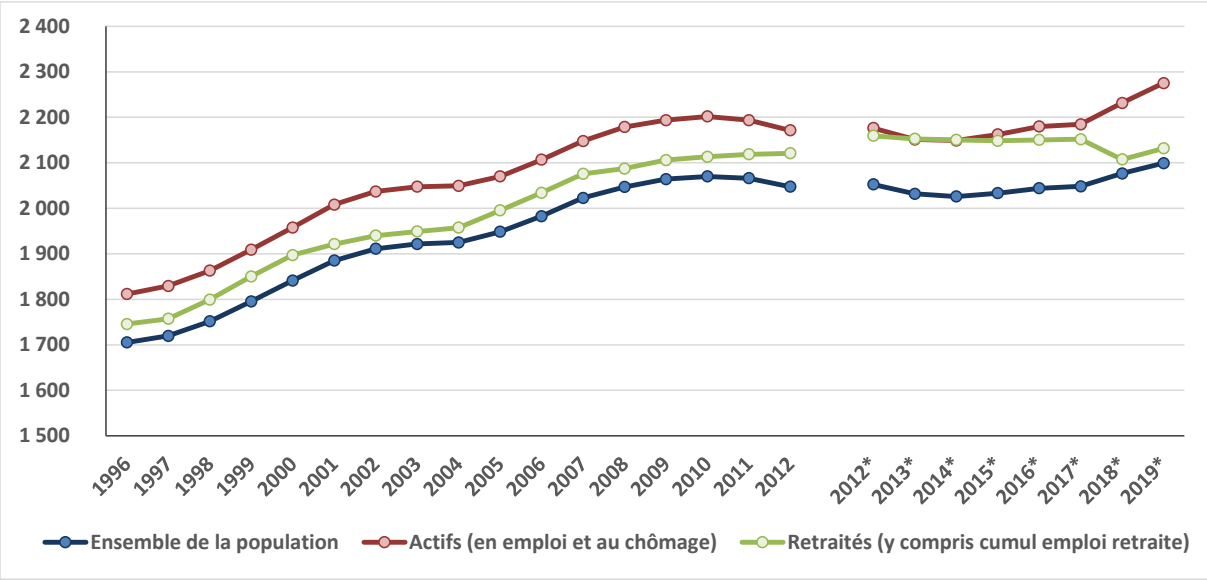
Lecture : entre 1998 et 2010, le patrimoine brut total de l'ensemble des ménages a progressé de 98 %. La contribution du patrimoine immobilier à cette croissance a été de 73 points.
Note : sont considérés comme actifs les ménages dont la personne de référence occupe un emploi ou est au chômage. Sont considérés comme retraités, les ménages dont la personne de référence se déclare comme retraitée, ou inactive de plus de 60 ans.
Champ : ménages ordinaires résidant en France métropolitaine.
Source : Insee, enquêtes Patrimoine 1997-1998, 2003-2004, 2009-2010, 2014-2015 et 2017-2018.

[i] La croissance du patrimoine avec l'âge pourrait également traduire un biais de sélection lié aux faits que seuls les ménages ordinaires, c'est-à-dire ne résidant pas en maison de retraite ou en institution, sont étudiés dans les enquêtes Histoire de vue et Patrimoine et que l'espérance de vie des retraités aisés (ayant un patrimoine plus important) est plus élevée.

Le niveau de vie moyen des retraités a progressé parallèlement de 1996 à 2017 à celui des actifs et de l'ensemble de la population (1,4 % par an en moyenne entre 1996 et 2010 puis stabilité de 2010 à 2017). En 2018, le niveau de vie des retraités diminue alors que celui des actifs augmente, notamment en raison de la hausse du taux normal de 2019. En 2019, le niveau de vie des retraités augmente faiblement et celui des actifs de manière plus significative, en raison des mesures de soutien au pouvoir d'achat des actifs[130].

[130] Voir Y. Guidevay et J. Guillaneuf (2021), En 2019, le niveau de vie médian augmente nettement et le taux de pauvreté diminue, Insee Première n° 1875.

Figure 3.11 - Évolution du niveau de vie moyen des retraités entre 1996 et 2019 comparé aux actifs et à l'ensemble de la population



Lecture : en 2019, le niveau de vie moyen de l'ensemble des retraités s'élevait à 2 132 euros courants par mois et par unité de consommation.
Notes : (*) Pour la rupture de série en 2012, voir l'encadré méthodologique. L'ensemble de la population comprend les actifs au sens du BIT (en emploi ou au chômage), les retraités inactifs au sens du BIT (hors cumul emploi-retraite), et les inactifs non retraités (enfants, étudiants, femmes au foyer, personnes handicapées ou invalides, etc.). Ces derniers ont un niveau de vie relativement faible, ce qui explique que le niveau de vie moyen des actifs comme celui des retraités se situent au-dessus de celui de l'ensemble de la population.
Champ : personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire. Les personnes âgées vivant en institution (environ 4 % des retraités) sont hors champ.
Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux rétropolées de 1996 à 2004 ; Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2019.

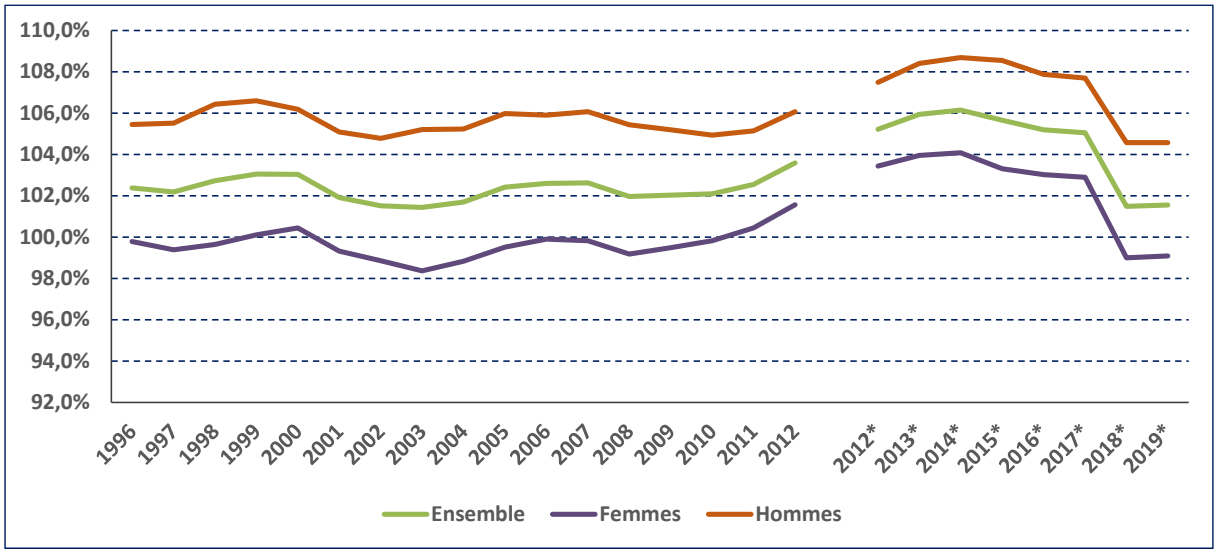
Ainsi le niveau de vie relatif des retraités (niveau de vie moyen des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population) est resté quasiment stable entre 1996 et 2010, légèrement au-dessus de 100 %.

Depuis 2010, il a un peu augmenté, avant de rebaisser significativement entre 2017 et 2018. La rupture de série en 2012 (voir annexe méthodologique) a entrainé une légère révision à la hausse de cet indicateur (environ +1,6 point). Hors changement méthodologique, le niveau de vie relatif des retraités avait légèrement augmenté entre 2010 et 2014 (+ 2,4 points), avant de se stabiliser entre 2014 et 2017 autour de 105 % à 106 %. Cet indicateur baisse de 3,5 points entre 2017 et 2018 pour revenir à 101,5 %, niveau auquel il se stabilise en 2019 et proche de celui constaté sur la période 1996-2010[131].

[131] L'indicateur de niveau de vie relatif présenté ici ne tient pas compte du fait que les retraités sont plus souvent propriétaires de leur logement que le reste de la population, et qu'ils ont en général achevé de rembourser leurs emprunts immobiliers. Pour en tenir compte, il conviendrait d'inclure des loyers imputés et de déduire les intérêts d'emprunts dans le calcul du revenu disponible, ce qui n'est pas le cas dans les données publiées habituellement par l'Insee et reprises ici. En 2018, le niveau de vie moyen des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population s'élèverait à 108,7 % (au lieu de 101,5 %) si l'on tenait compte des loyers imputés nets.

Il convient de souligner que la perception par l'opinion du niveau de vie relatif des retraités et de son évolution est en décalage avec ces statistiques. Selon le baromètre d'opinions de la Drees réalisé en 2020, 48 % des enquêtés évaluent le niveau de vie moyen des retraités comme étant moins bon que celui de l'ensemble de la population, contre seulement 18 % qui l'évaluent comme meilleur, ce quel que soit leur âge. Depuis le lancement du baromètre en 2002, cette proportion de ceux qui le considèrent comme moins bon est d'ailleurs en forte augmentation.

Figure 3.12 - Niveau de vie relatif des retraités : évolutions récentes (niveau de vie moyen des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population)



Lecture : en 2019, le niveau de vie moyen de l'ensemble des retraités représentait 101,5 % de celui de l'ensemble de la population.
Note : le niveau de vie d'une personne désigne le revenu disponible par unité de consommation, calculé en rapportant le revenu disponible du ménage auquel appartient cette personne (somme de tous les revenus du ménage, y compris prestations sociales et revenus du patrimoine, nets d'impôts directs et de prélèvements sociaux) au nombre d'unités de consommation du ménage (1 unité pour le premier adulte du ménage, 0,5 unité par adulte supplémentaire ou par enfant de 14 ans et plus, 0,3 unité par enfant de moins de 14 ans). Les loyers imputés aux propriétaires ne sont pas pris en compte.
(*) Pour la rupture de série en 2012, voir l'encadré méthodologique.
Champ : pour le niveau de vie moyen, personnes retraitées, inactives au sens BIT (les cumulants emploi-retraite sont hors champ), vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire (les personnes âgées vivant en institution, qui représentent environ 4% des retraités, sont hors champ).
Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux rétropolées de 1996 à 2004 ; Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2019.

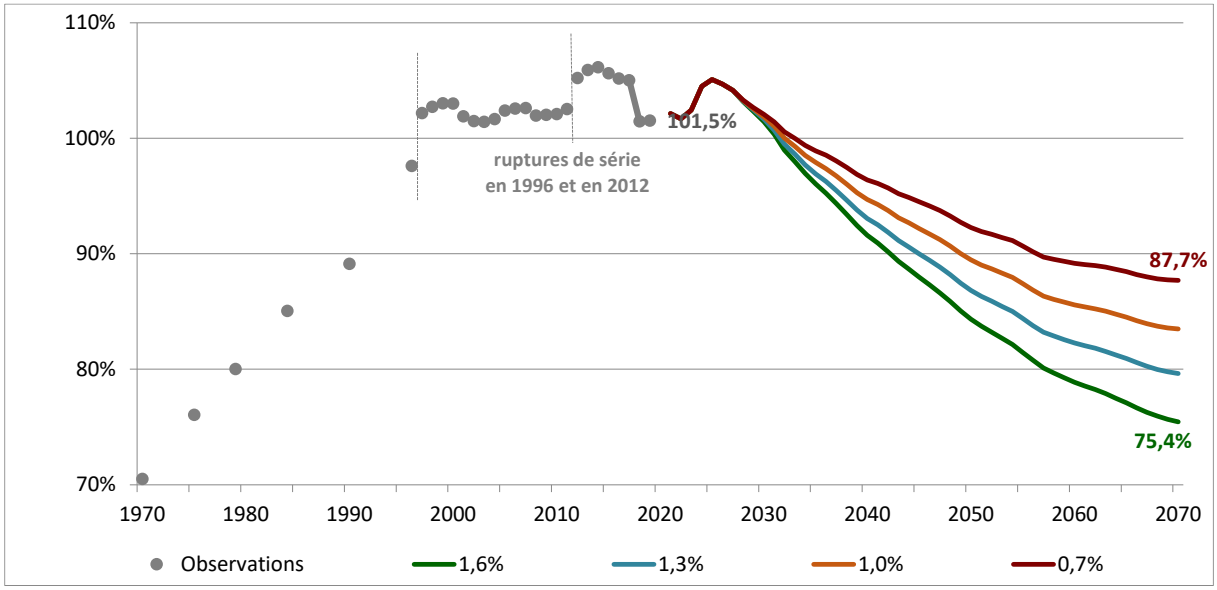
1.3 Le niveau de vie des retraités augmenterait moins rapidement que celui des actifs dans le futur

Dans le futur, le niveau de vie relatif des retraités dépendrait pour l'essentiel de l'évolution de la pension moyenne relativement au revenu moyen d'activité. Ce ratio diminuerait dans le futur (voir le chapitre 1 de la partie 2), et ce d'autant plus que les gains de productivité sont supposés importants. En effet, les pensions du stock de retraités augmentent sous l'effet de l'indexation des pensions sur les prix, et celles des nouveaux retraités sont plus élevées grâce au renouvellement de la population retraitée : au final, les pensions progresseraient en projection plus que les prix. Entre 2021 et 2070, elles augmenteraient toutefois moins rapidement (20 % pour le scénario 0,7 % à 42,7 % pour le scénario 1,6 %) que les revenus d'activité (de 36,3 % à 96,3 %) qui bénéficieraient pleinement des gains de productivité. L'écart serait d'autant plus fort que ces gains sont importants. Selon les scénarios, le niveau de vie relatif des retraités s'établirait entre 91,6 % et 94,4 % en 2040 et entre 75,4 % et 87,7 % en 2070, après être passé par un maximum à 106 % vers 2014. Cet indicateur retrouverait dès lors des valeurs comparables à celles qu'il avait dans les années 1980.

Cette tendance à la baisse sur longue période ne se retrouve toutefois pas à court terme où le niveau de vie relatif des retraités augmenterait jusqu'en 2025, notamment sous l'effet des revalorisations importantes de pensions, bien que les retraités soient par ailleurs davantage touchés par l'inflation (encadré ci-dessous). Par ailleurs, la revalorisation du Mico en 2023 prévue par la réforme pour l'ensemble des retraités contribue également à augmenter le niveau relatif des pensions.

Les projections présentées ici sont « mécaniques » au sens où elles n'intègrent pas d'éventuelles modifications des comportements induites par la baisse relative des pensions : les assurés sont supposés maintenir dans le futur les mêmes comportements d'épargne et de liquidation de la pension (départ au taux plein) que ceux observés aujourd'hui. Or, s'ils considéraient que le montant de leur future pension est insuffisant, les assurés pourraient – dans la mesure de leurs possibilités - réagir à la baisse relative des pensions par deux canaux : soit par un effort accru d'épargne en vue de la retraite pendant la vie active ; soit, dès lors qu'ils sont en emploi avant la liquidation, en reportant leur âge de départ à la retraite au-delà de celui où ils obtiennent le taux plein. Il n'existe pas de « modèle » qui permettrait de projeter ces éventuelles modifications de comportements dont il n'est toutefois pas possible d'écarter la possibilité du fait de l'ampleur de la diminution de la pension relative.

Figure 3.13 - Niveau de vie relatif des retraités observé et projeté (niveau de vie moyen des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population)



Lecture : en 2019, dernière année observée, le niveau de vie moyen de l'ensemble des retraités représentait 101,5 % de celui de l'ensemble de la population.
Note : les anciennes enquêtes Revenus fiscaux étaient effectuées environ tous les cinq ans de 1970 à 1996. Le revenu mesuré dans ces anciennes enquêtes n'est pas directement comparable au revenu mesuré dans les enquêtes réalisées à partir de 1996, d'où la rupture de série en 1996.
(*) Pour la rupture de série en 2012, voir encadré méthodologique.
Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux 1970 à 1996 ; Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux rétropolées de 1996 à 2004 ; Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2019 ; projections COR - juin 2023 ; Insee, modèle DESTINIE.

Encadré : Les effets de l'inflation sur le niveau de vie respectif des retraites et des actifs.

En 2022 et 2023, les effets de l'inflation sont en moyenne plus marqués pour les retraités que pour les actifs en raison de leur structure de consommation, mais avec une forte hétérogénéité au sein de la catégorie des retraités. En contrepartie, les retraités sont aussi parmi les catégories qui ont le plus bénéficié des mesures de plafonnement des prix de l'énergie. Toutefois, leur niveau de vie a été davantage protégé que celui des actifs, du fait de l'indexation des pensions sur les prix alors que les revenus d'activité ont moins augmenté.

La progression des prix affecte moins le niveau de vie des retraités du fait de l'indexation des pensions

Dans cette période particulière où les prix progressaient transitoirement davantage que les salaires, l'indexation des pensions sur les prix hors tabac a conduit à une moindre dégradation des revenus des retraités à court terme, en comparaison de ceux des actifs. Les pensions de base et le minimum vieillesse ont ainsi été revalorisés de manière anticipée à hauteur de 4 % en juillet 2022 et les pensions complémentaires Agirc-Arrco à hauteur de 5,12 % en novembre. Cela implique une perte moyenne de pouvoir d'achat limitée à -1,2% entre 2021 et 2022 et -1,1% entre 2022 et 2023 pour la pension de base des retraités du régime général, dans l'hypothèse où il n'y aurait pas de nouvelle revalorisation dans l'année. La progression moyenne de la pension totale (base et complémentaire) serait de 3 % pour le cas type de non-cadre né en 1947 et de 2,6 % pour le cas type de cadre également né en 1947 (voir la partie

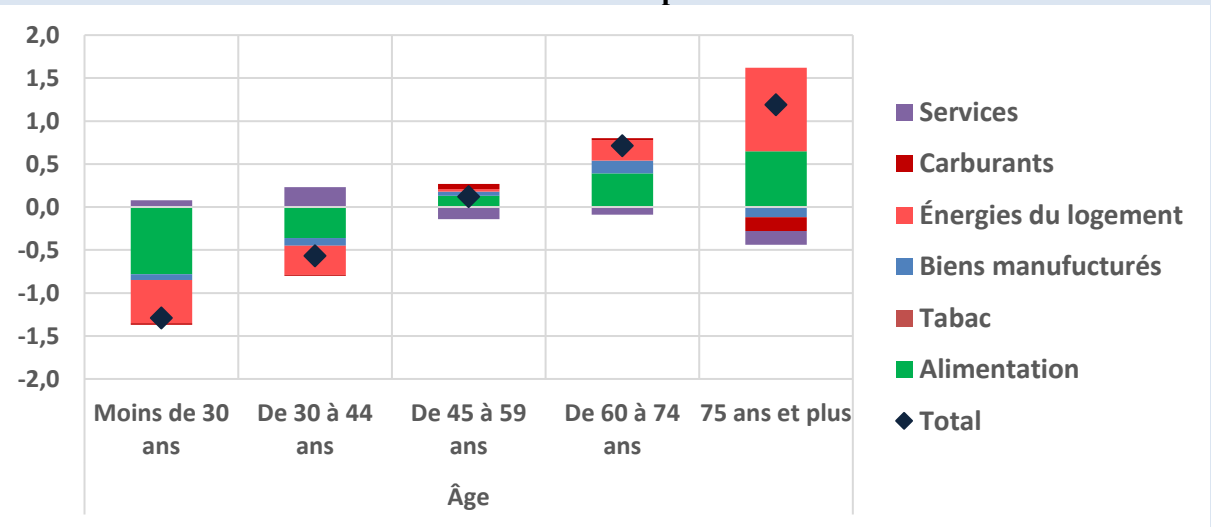
4 de ce chapitre). Le salaire moyen des cotisants de moins de 55 ans à ce régime diminuerait en valeur réelle de -2 % entre 2021 et 2022 et de -2,4 % entre 2022 et 2023. En conséquence, le niveau de vie des retraités devrait connaître une évolution plus favorable que celui des actifs en 2022 et 2023.

L'inflation augmente davantage pour les ménages âgés

Les disparités d'inflation par âge suggèrent toutefois que les retraités ont été plus touchés que la moyenne par la progression de l'inflation au cours des deux dernières années. Selon l'Insee, les disparités d'inflation entre ménages, liées ou non à l'âge, ont été accentuées une première fois entre 2021 et avril 2022, où l'augmentation des prix concernait surtout l'énergie, jusqu'à atteindre au maximum 1,5 point de plus que la moyenne pour les catégories les plus touchées, puis à nouveau d'avril 2022 à avril 2023, où l'inflation a été portée par une forte hausse des prix alimentaires, l'écart a progressé jusqu'à 3 points de pourcentage (Cupillard et Simon, 2023).

Les disparités d'exposition à la progression des prix entre les ménages jeunes et les plus âgés sont élevées. Cela résulte d'une part plus importante que la moyenne de l'énergie et de l'alimentation dans la consommation des plus âgés. Au sein de ces deux postes de dépenses, les ménages âgés dépensent nettement plus en gaz ou fioul et un peu plus en électricité, mais moins en carburant ; ils consacrent une part moins importante de leur consommation alimentaire à la restauration et achètent davantage de produits protéinés d'origine animale, dont les prix ont davantage progressé. La part importante de l'énergie dans leur consommation implique aussi que la progression des prix affectant les ménages âgés entre 2021 et 2022 a été davantage réduite par les mesures de « bouclier tarifaire » sur les prix de l'énergie (notamment le gaz et l'électricité) que pour les autres tranches d'âge (Bourgeois et Lafrogne-Joussier, 2022).

Figure 3.D - Inflation par catégorie de ménages en janvier 2023, en écart à l'inflation moyenne en France métropolitaine



Note : la commune de résidence s'entend au sens de l'appartenance à une unité urbaine de plus ou moins grande taille.
Lecture : en janvier 2023, l'inflation a été supérieure de 1,2 point pour les ménages dont la personne de référence a plus de 75 ans. L'énergie du logement contribue pour +1,0 point à cet écart et l'alimentation pour +0,7 point.
Champ : ménages vivant en logement ordinaire en France métropolitaine. Source : Indices des prix à la consommation, enquête Budget de famille 2017, calculs Insee.

Il convient enfin de souligner que les retraités les plus modestes sont susceptibles d'être plus exposés, comme c'est le cas dans l'ensemble de la population. Ainsi, les ménages de retraités anciens ouvriers ou employés consacrent une part plus importante de leur budget à l'alimentation et aux boissons non-alcoolisées que les anciens cadres, ainsi qu'une proportion plus importante aux dépenses liées au logement hors loyer et à l'énergie (Demoly et Schweitzer, 2019).

Au total, même si l'évolution des pensions ne prend en compte l'inflation qu'avec retard (revalorisation en fonction de l'inflation passée), les retraités sont relativement protégés contre la résurgence de l'inflation par rapport aux actifs pour lequel, l'ajustement des rémunérations est encore plus lent. Toutefois, du fait de structures de consommation différentes, l'inflation impacte plus le pouvoir d'achat des retraités que celui des actifs.

Références

Bourgeois A., Lafrogne-Joussier A., (2022), La flambée des prix de l'énergie : un effet sur l'inflation réduit de moitié par le « bouclier tarifaire », - Insee Analyses n°75
Cupillard E., Simon O., (2023), « Début 2023, les écarts d'inflation entre les ménages sont accentués par la forte hausse des prix de l'alimentation et de l'énergie » Note de conjoncture – mars. ndc-mars-2023-ecl-ipc-cat-men.pdf (pm.gouv.fr)
Demoly E., Schweitzer C., (2019), « Les retraités dans les enquêtes Budget de famille », document n°2 de la Séance plénière du COR du 19 décembre 2019.
Cusset P. Y., Trannoy A. (20222), Alimentation, logement, transport : sur qui l'inflation pèse-t-elle le plus ?, Note d'Analyse n°19, février. Note d'analyse n°113 - 09.09 (strategie.gouv.fr)

2. Les disparités de niveau de vie entre les retraités

Les retraités sont loin de constituer un ensemble homogène. Il est donc pertinent de compléter les analyses en moyenne par des indicateurs d'inégalités entre retraités.

2.1 Les inégalités de niveau de vie sont un peu moins élevées pour les retraités que pour les actifs

En 2019, le niveau de vie médian des retraités est égal à 1 878 euros par mois et par unité de consommation, ce qui signifie qu'une personne à la retraite sur deux dispose d'un niveau de vie inférieur à ce montant[132].

Un retraité sur dix dispose d'un niveau de vie inférieur à 1 128 euros par mois et par unité de consommation (soit un peu plus que le seuil de pauvreté relatif à 60 % du niveau de vie médian des Français, égal à 1 102 euros par mois et par unité de consommation en 2019). À l'opposé, un retraité sur dix dispose d'un niveau de vie supérieur à 3 220 euros par mois et par unité de consommation.

Tout au long de l'échelle des niveaux de vie, les niveaux de vie des retraités se situent un peu au-dessus de ceux de l'ensemble de la population et un peu en-dessous de ceux des actifs, excepté dans le bas de la distribution où le seuil de niveau de vie des 10 % les plus pauvres est nettement plus élevé pour les retraités et dans le haut de la distribution où le seuil de niveau de vie des 10 % les plus aisés est moins élevé pour les retraités.

[132] Comme certains retraités ont des niveaux de vie relativement élevés, le niveau de vie moyen des retraités, égal à 2 132 euros par mois et par unité de consommation en 2018, est supérieur au niveau de vie médian.

Tableau 3.4 - Inégalités de niveau de vie parmi les retraités, les actifs et l'ensemble de la population en 2019

	Retraités	Actifs y compris chômeurs	Ensemble de la population	Rapport Retraités/ Actifs	Rapport Retraités/ Ensemble
Décile ou centile	(1)	(2)	(3)	(1)/(2)	(1)/(3)
1er décile (D1)	1 128	1 078	972	105%	116%
2ème décile (D2)	1 353	1 383	1 233	98%	110%
3ème décile (D3)	1 532	1 605	1 451	95%	106%
4ème décile (D4)	1 708	1 788	1 644	95%	104%
Médiane (D5)	1 878	1 982	1 837	95%	102%
6ème décile (D6)	2 058	2 203	2 043	93%	101%
7ème décile (D7)	2 297	2 467	2 299	93%	100%
8ème décile (D8)	2 635	2 834	2 648	93%	100%
9ème décile (D9)	3 220	3 577	3 328	90%	97%
95ème centile (P95)	3 976	4 468	4 156	89%	96%
rapport interdécile (D9/D1)	**2,9**	**3,3**	**3,4**		

Lecture : en 2019, 10 % des retraités ont un niveau de vie inférieur à 1 128 euros par mois et par unité de consommation (D1), et 5 % des retraités ont un niveau de vie supérieur à 3 976 euros par mois et par unité de consommation (P95).
Champ : personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire, classées selon leur situation d'activité : retraités inactifs au sens BIT (hors cumul emploi-retraite) ; personnes actives au sens du BIT (en emploi ou au chômage) ; ensemble de la population (personnes retraitées, actives, ou inactives non retraitées).
Sources : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2019.

Le rapport interdécile des niveaux de vie est égal à 2,9 parmi les retraités en 2019. Il est resté globalement stable parmi les retraités depuis vingt ans. Entre 1996 et 2012, il oscillait entre 3,0 et 3,2 ; il a baissé récemment, mais cette baisse est largement imputable à la rupture de série intervenue en 2012. Hors rupture de série, la valeur que prend cet indicateur en 2019 (2,9) n'est en fait guère inférieure à celle de 1996 (3,1).[133]

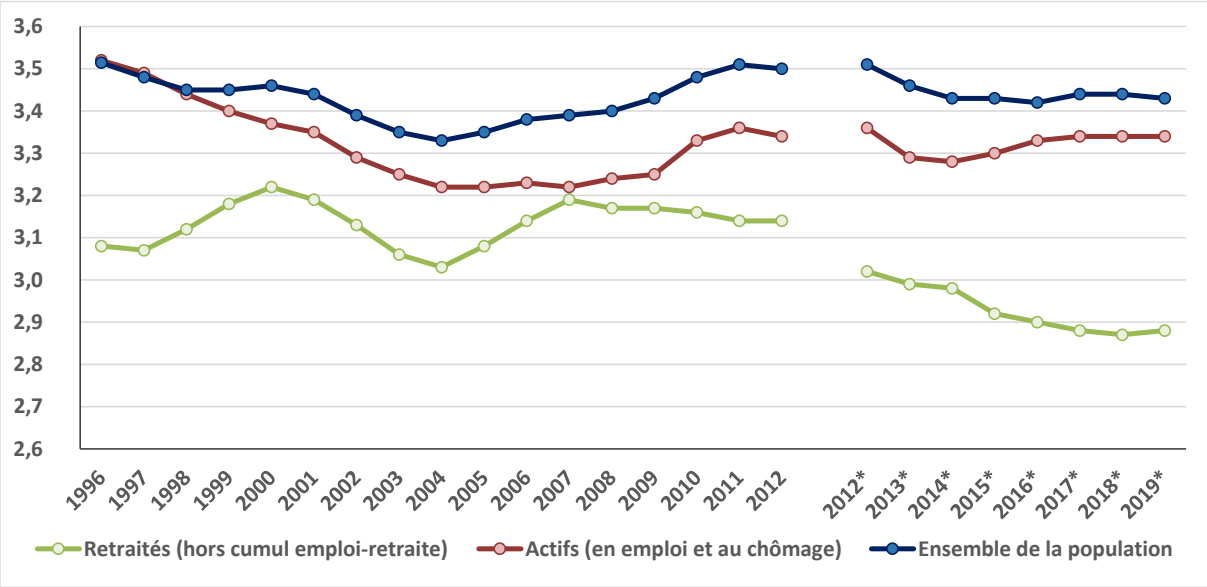
Depuis vingt ans, il y a un peu moins d'inégalités de niveau de vie parmi les retraités que parmi les actifs ou parmi l'ensemble de la population. Le rapport interdécile des niveaux de vie est égal respectivement à 3,3 en 2019 parmi les actifs (y compris les chômeurs) et 3,4 parmi l'ensemble de la population (actifs, retraités et inactifs non retraités)[134] .

[133] La rupture de série intervenue en 2012 (voir encadré méthodologique) a conduit à réviser le rapport interdécile à la baisse de 0,1. Ainsi, en conservant la même méthodologie depuis 1996 jusqu'en 2016, la valeur du ratio interdécile en 2019 serait sans doute proche de 3,0.
[134] Ce constat d'un resserrement des disparités *via* le système de retraite français a été documenté dans P. Aubert et M. Bachelet (2012), *Disparités de montant de pension et redistribution dans le système de retraite français*, Insee, L'économie française - Comptes et dossiers.

Le rapport interdécile des actifs avait baissé après 1996 pour se rapprocher de celui des retraités vers 2007 ; depuis 2007, il a eu tendance à ré-augmenter, notamment vers 2010 suite à la crise, tandis que celui des retraités a eu tendance à baisser.

Sur la période 2014-2017, la diminution des inégalités entre retraités compense en grande partie l'augmentation des inégalités entre actifs et contribue ainsi à la quasi-stabilité des inégalités pour l'ensemble de la population. Depuis 2017, les inégalités sont stables[135].

Figure 3.14 - Inégalités de niveau de vie parmi les retraités, les actifs et l'ensemble de la population : évolution du rapport interdécile de 1996 à 2019

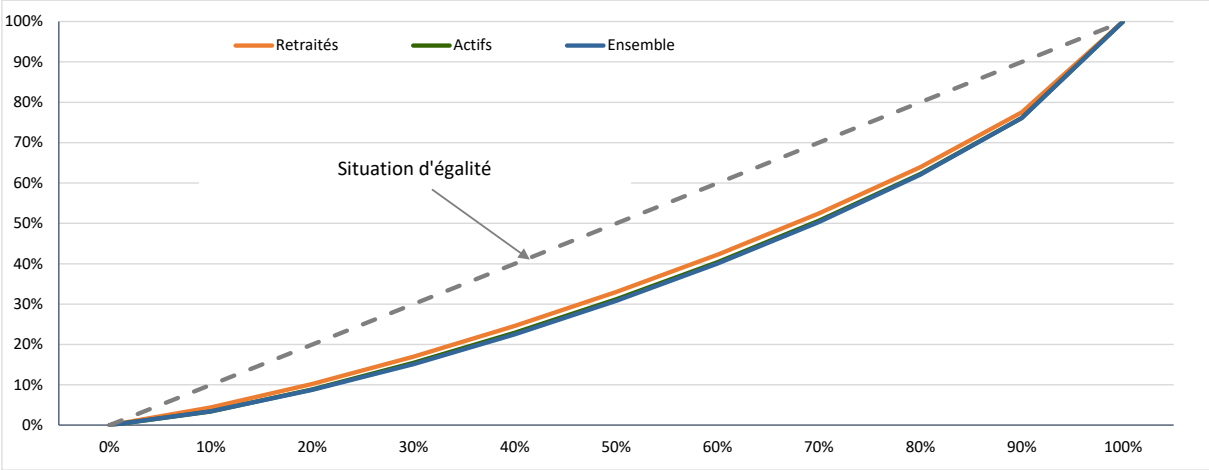


Lecture : le rapport interdécile des niveaux de vie des ménages retraités (rapport D9/D1) est égal à 2,9 en 2019 : 10 % des retraités ont un niveau de vie inférieur à 1 128 euros par mois et par unité de consommation (D1), et 10 % des retraités ont un niveau de vie supérieur à 3 220 euros par mois et par unité de consommation (D9).
Notes : (*) Pour la rupture de série en 2012 et le lissage des données sur trois ans, voir l'annexe méthodologique. L'ensemble de la population comprend les actifs au sens du BIT (en emploi ou au chômage), les retraités inactifs au sens du BIT (hors cumul emploi-retraite), et les inactifs non retraités (enfants, étudiants, femmes au foyer, personnes handicapées ou invalides, etc.).
Champ : personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire.
Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux rétropolées de 1996 à 2004 ; Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2019.

Une autre façon d'analyser les inégalités de niveau de vie entre les retraités est d'examiner la concentration des niveaux de vie. En 2019, les 10 % de ménages retraités les plus riches perçoivent 22,5 % des niveaux de vie de l'ensemble des retraités et cette proportion est de 24 % pour les actifs. À l'opposé, la moitié des ménages retraités les moins riches perçoivent 33 % de l'ensemble des niveaux de vie, cette proportion est de 31 % pour les ménages actifs.

[135] Voir Insee Première n°1715, septembre 2020.

Figure 3.15 - Masse de niveau de vie détenue par les ménages retraités et actifs selon le niveau de richesse en 2019



Lecture : en 2019, les 10 % des retraités ayant un niveau de vie inférieur à 1 128 euros par mois et par unité de consommation perçoivent 4,4 % de l'ensemble des niveaux de vie.
Champ : personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire, classées selon leur situation d'activité : retraités inactifs au sens BIT (hors cumul emploi-retraite) ; personnes actives au sens du BIT (en emploi ou au chômage) ; ensemble de la population (personnes retraitées, actives, ou inactives non retraitées).
Sources : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2019.

2.2 Les disparités de niveau de vie relatif selon l'âge

La proximité actuelle entre le niveau de vie moyen des retraités et celui des actifs masque des disparités selon l'âge. Parmi les actifs, le niveau de vie augmente fortement avec l'âge. Parmi les retraités, il est maximal chez les retraités de 55 à 74 ans, où il est supérieur d'environ 4 % à celui de l'ensemble de la population ; il est plus faible chez les retraités précoces (moins de 55 ans) et chez les plus âgés (75 ans et plus), où il est comparable ou plus faible que celui de l'ensemble de la population.

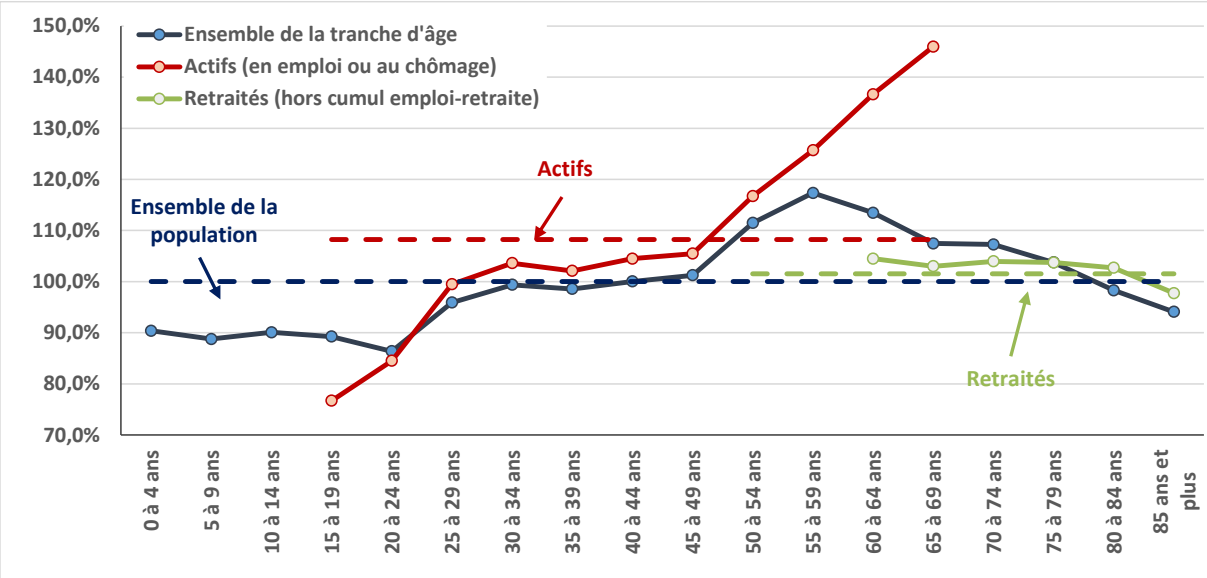
Dans l'ensemble de la population tous statuts d'activité confondus, le niveau de vie est minimal chez les enfants et les jeunes de moins de 30 ans, où il est inférieur d'environ 10 % à celui de l'ensemble de la population, tandis qu'il est maximal chez les seniors de 55 à 64 ans, où il est supérieur d'environ 15 % à celui de l'ensemble de la population.

Ces disparités de niveau de vie selon l'âge proviennent de plusieurs effets. Elles relèvent d'abord des effets de cycle de vie : en principe, une personne voit son niveau de vie progresser entre le milieu et la fin de la vie active lorsque les enfants cessent d'être à charge, puis baisser lors du passage à la retraite[136]. Elles proviennent ensuite des inégalités entre générations : par exemple, les pensions des anciennes générations de retraités sont plus faibles que celles des

[136] Voir le cas type sur cycle de vie présenté dans la suite de ce chapitre.

générations récentes de retraités[137]. Enfin, elles reflètent des effets de sélection : au sein des générations proches de l'âge de la retraite, les personnes qui restent actives tardivement sont plus favorisées que celles qui se retirent précocement du marché du travail et atteignent souvent des niveaux de vie élevés.

Figure 3.16 - Niveau de vie moyen selon l'âge rapporté à celui de l'ensemble de la population en 2019



Lecture : en 2019, le niveau de vie moyen des personnes âgées de 60 à 64 ans (actives ou retraitées) s'élève à 113,5 % du niveau de vie moyen de l'ensemble de la population. Au sein de cette tranche d'âge, celui des actifs au sens du BIT (en emploi ou au chômage) s'élève à 136,6 % et celui des retraités inactifs au sens du BIT (hors cumul emploi-retraite) à 103 % du niveau de vie moyen de l'ensemble de la population. Les traits horizontaux en rouge pointillés représentent le niveau de vie moyen des actifs de tous âges, égal à 108,3 % du niveau de vie de l'ensemble de la population (en bleu). Le niveau de vie moyen des retraités tous âges confondus (en vert), s'élève à 101,5 % de celui de l'ensemble de la population.
Note : l'ensemble de la population comprend les actifs, les retraités, et les inactifs non-retraités (enfants, étudiants, femmes au foyer, personnes handicapées ou invalides, etc.).
Champ : personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire dont la personne de référence n'est pas étudiante. Les personnes âgées vivant en institution (environ 4 % des retraités) sont hors champ.
Source : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2018.

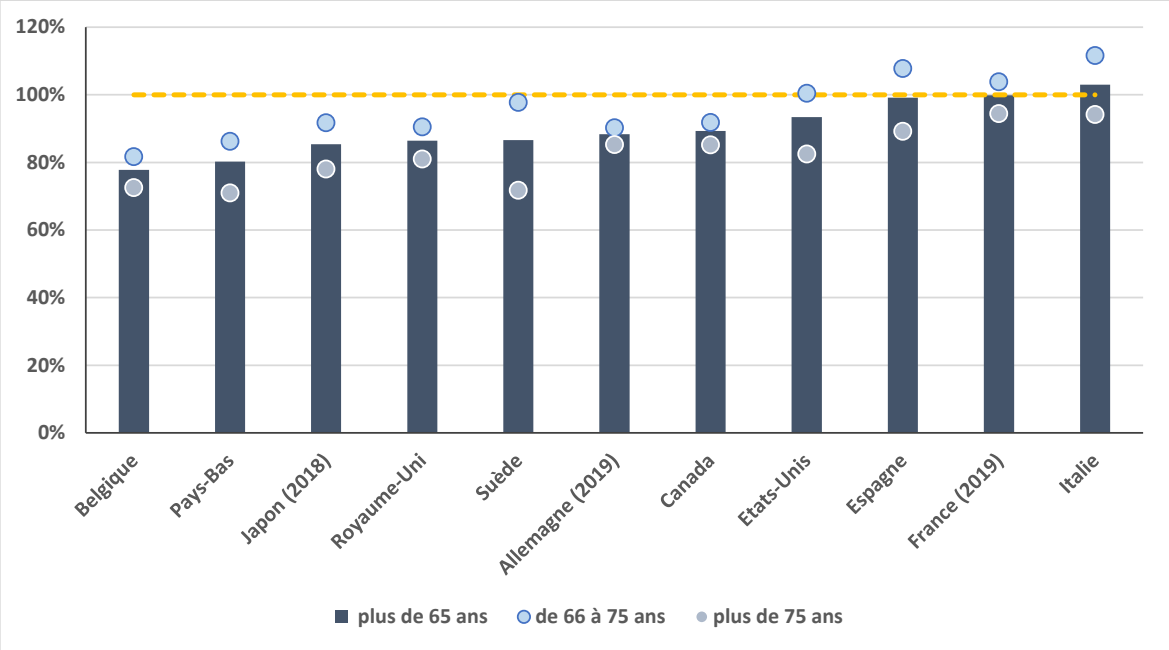
[137] Voir le chapitre 1 de la partie 4 sur l'équité entre générations.

Niveau de vie relatif et dispersion des niveaux de vie des seniors en comparaison internationale

Pour la dernière année disponible (entre 2018 et 2020), dans les onze pays habituellement suivis par le COR, le niveau de vie des personnes âgées de 65 ans et plus est en général moins élevé que celui de l'ensemble de la population. Il est ainsi le plus faible en Belgique et aux Pays-Bas où il représente respectivement 78 % et 80 % du niveau de vie de l'ensemble de la population. À l'inverse, c'est en France et en Italie, où il atteint 100 % et 103 %, que le niveau de vie relatif des « 65 ans et plus » est le plus élevé.

Dans tous les pays, le niveau de vie moyen des plus de 75 ans est inférieur à celui des 66-75 ans. Le décrochage est cependant faible en France (-9 points), au Canada (-6 points) et en Allemagne (-5 points), alors qu'il est très important en Suède (-26 points). Les écarts importants entre les 66-75 ans et les plus de 75 ans s'expliquent dans certains pays par un maintien en emploi plus élevé dans la tranche 66-70 ans.

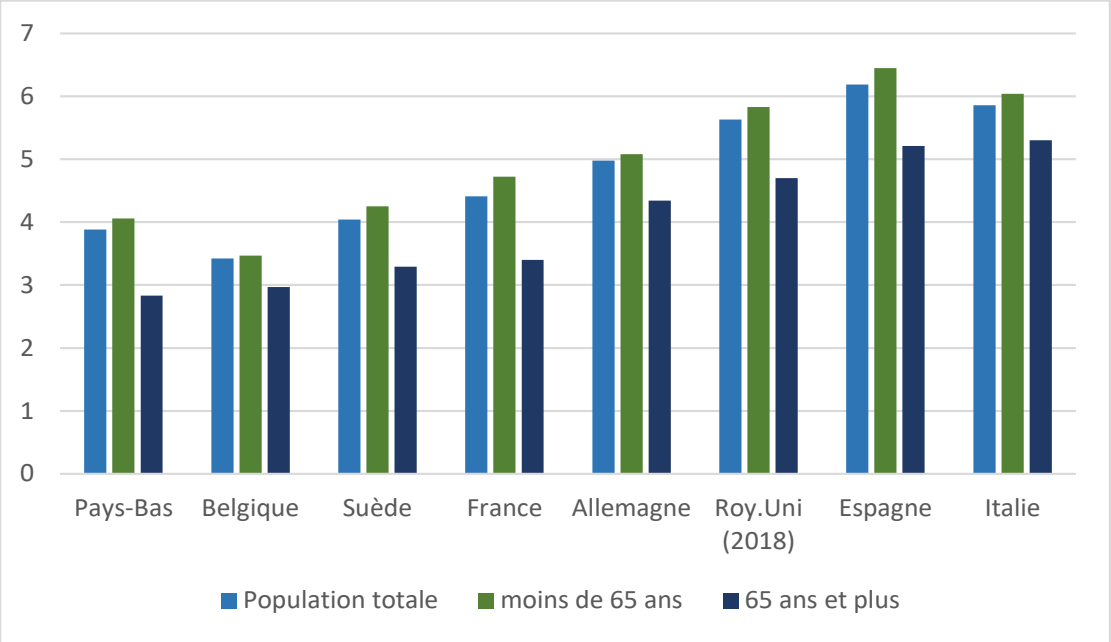
Figure 3.E - Niveau de vie des seniors rapporté au niveau de vie de l'ensemble de la population en 2020 dans les pays suivis par le COR



Lecture : en 2019, les ménages de plus de 65 ans en France avaient un niveau de vie correspondant à 99,8 % de celui de l'ensemble de la population.
Note : les pays sont classés par ordre croissant de niveau de vie des plus de 65 ans.
Source : base de données distribution des revenus de l'OCDE, 2023.

Les inégalités de niveau de vie sont par ailleurs relativement diverses au sein de chaque groupe d'âge. C'est aux Pays-Bas et en Belgique que les inégalités de niveau de vie au sein des « 65 ans et plus » sont les plus faibles, avec un rapport interquintile S80/S20 inférieur à 3. La Suède et la France sont un peu plus inégalitaires avec des rapports respectivement égaux à 3,3 et 3,4. A l'opposé, ce ratio s'élève à plus de 4 en Allemagne et au Royaume-Uni, et à plus de 5 en Espagne et en Italie.

Figure 3.F - Dispersion des niveaux de vie, mesurée par l'interquintile S80/S20 du revenu après impôts et transferts, en 2021



Lecture : en 2021, les inégalités de niveaux de vie des ménages de 65 ans et plus en France sont mesurées par un rapport interquintile S80/S20 égal à 3,4.
Note : les pays sont classés par ordre croissant interquintile des 65 ans et plus. Pour le Royaume-Uni, données 2018.
Source : base de données Eurostat EU-SILC survey, 2023.

Dans tous les pays, la dispersion des revenus est moindre parmi les personnes âgées de 65 ans et plus que parmi les moins de 65 ans ; cet écart de dispersion est en France parmi les plus élevés.

3. L'évolution du pouvoir d'achat au cours de la retraite

En moyenne, le niveau de vie des retraités a augmenté de près de 20 % en termes constants entre 1996 et 2019. Cette situation moyenne ne reflète cependant pas le vécu individuel des retraités. Elle est en particulier 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, en revanche, les retraités ont subi 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.

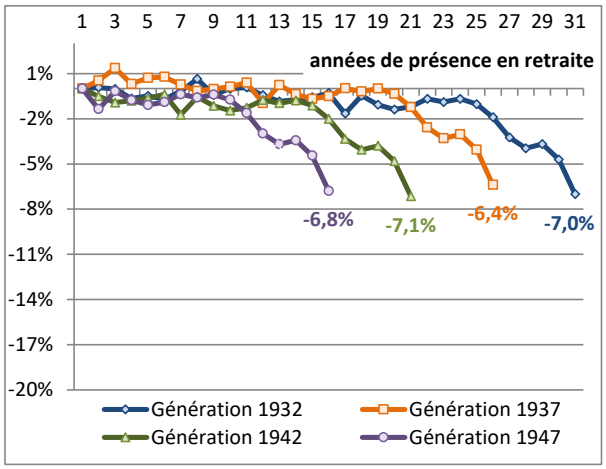
Entre l'année de son départ à la retraite et 2022, le pouvoir d'achat du cas type de non-cadre du secteur privé a diminué pour les quatre générations représentées : entre -7,0 % pour la génération 1947 et -6,8 % pour la génération 1932.

Sur les mêmes périodes, le constat est plus défavorable pour le cas type de cadre du secteur privé. Les évolutions sont différentes selon qu'est observé le pouvoir d'achat de la pension nette de la génération 1932 ou des autres générations. Pour la première génération, au bout de 31 ans de retraite, le pouvoir d'achat de la pension nette a diminué de 17,9 %, dont une perte de 6,6 %

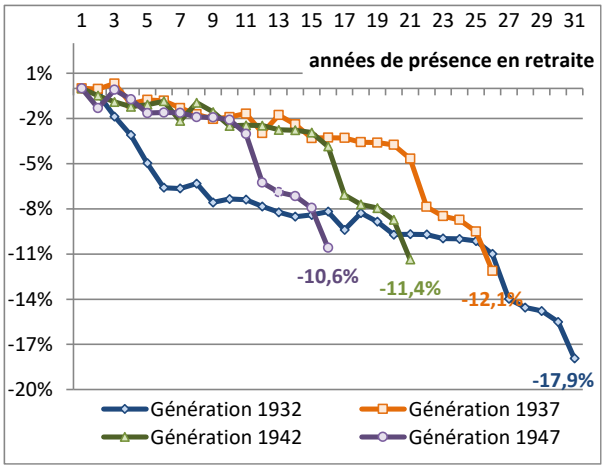
sur les cinq années après la première pension, en raison des hausses de la CSG de la période 1993-1997. Les pertes ont été plus limitées les premières années de retraite pour les trois autres générations simulées qui ont pris leur retraite ensuite.

Figure 3.17 - Évolutions du pouvoir d'achat au cours de la retraite

Figure 3.17a – Non-cadre du secteur privé
Pouvoir d'achat de la pension nette



Erreur ! Source du renvoi introuvable. **Figure 3.17b – C adre du secteur privé**
Pouvoir d'achat de la pension nette



Source : calculs SG-COR à partir des barèmes des régimes Cnav, Agirc-Arrco et Insee pour l'inflation y compris tabac.

Cette baisse du pouvoir d'achat des anciens cadres et non-cadres à la retraite provient de d'une part des règles de revalorisation des pensions dans les régimes complémentaires et plus récemment dans le régime de base et, d'autre part, de l'évolution des taux de prélèvement sur les pensions.

Concernant les revalorisations, le pouvoir d'achat de la pension brute d'un non-cadre a été quasiment maintenu jusqu'en 2014. En revanche, l'indexation retenue pour la valeur du point Agirc, telle que décidée par les partenaires sociaux, n'a pas permis de maintenir le pouvoir d'achat de la pension brute du cadre, particulièrement entre 1994 et 2004.

Entre 2014 et 2020, la baisse du pouvoir d'achat de la pension brute du non-cadre et du cadre provient plus particulièrement de la non-revalorisation de la valeur du point à l'Agirc-Arrco sur la période 2013-2018. La baisse observée sur l'année 2018 renvoie à l'absence de revalorisation de la pension Cnav au cours de cette même année, et à une revalorisation inférieure à l'inflation pour la partie complémentaire. En 2020, la revalorisation différenciée au régime général conduit à sous-revaloriser la pension de base du cadre (0,3 % contre 1,0 % pour le non-cadre dont la pension totale n'excède pas 2 000 euros), ce qui permet juste à son pouvoir d'achat de se maintenir[138]. Enfin, en 2021, les pensions Cnav comme Agirc-Arrco ont été moins revalorisées que l'inflation observée (respectivement 0,4 % et 0,2 % en moyenne annuelle contre 1,6 %) ; il en a été de même en 2022 malgré la revalorisation anticipée au 1er juillet dans les régimes de base (respectivement 3,1 % et 4,9 % en moyenne annuelle contre 5,2 %). Depuis 2016, les pensions de base sont en effet revalorisées selon l'inflation (hors tabac) constatée entre les douze derniers mois connus et les douze mois de l'année précédente, et non plus l'inflation prévisionnelle (avec correctifs *ex post*, le cas échéant), ce qui aboutit à des décalages dans les gains de pouvoir d'achat.

Concernant les prélèvements, seule la pension de l'ancien cadre est concernée conventionnellement. Elle est ainsi affectée par la hausse de la CSG entre 1993 et 1997, ainsi qu'en 2018.

Au final, les mécanismes de revalorisation (décalages de la date de revalorisation des pensions de base et mécanismes de sous-indexation par rapport à l'inflation) expliqueraient environ les deux tiers de la perte de pouvoir d'achat du cadre retraité né en 1932 et environ 80 % de celles des autres générations.

[138] Le gain de pouvoir d'achat du cadre est limité à + 0,1 point. Pour le cas type de non-cadre, en revanche, le gain de pouvoir d'achat s'élève à + 0,5 point.

Figure 3.18 - Évolutions du pouvoir d'achat au cours de la retraite des pensions brutes et nettes de base et complémentaires du non-cadre et du cadre nés en 1932

Figure 3.18a – Non-cadre du secteur privé
Pouvoir d'achat de la pension nette

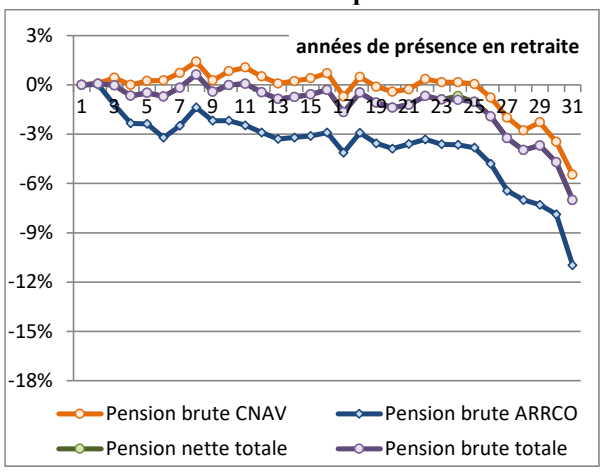
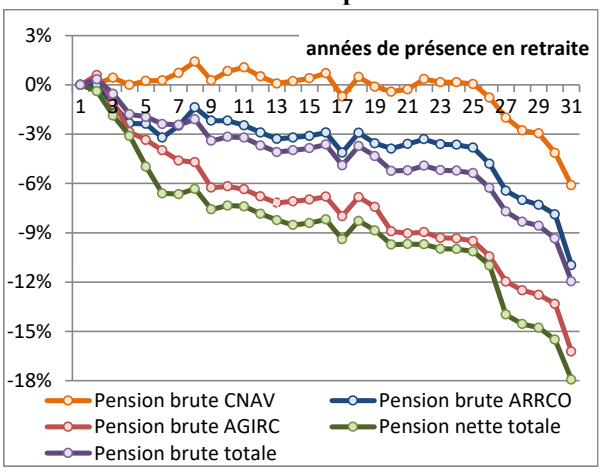


Figure 3.18b – Cadre du secteur privé
Pouvoir d'achat de la pension nette



Source : calculs SG-COR à partir des barèmes des régimes Cnav, Agirc-Arrco et Insee pour l'inflation y compris tabac.

Pour pouvoir tirer des enseignements plus larges en termes d'équité entre générations, ces différences d'évolution du pouvoir d'achat à partir du départ à la retraite suivant les générations doivent être mises en regard des différences de taux de remplacement au moment de la liquidation – une évolution plus défavorable du pouvoir d'achat pour une génération donnée de retraité pouvant par exemple trouver une contrepartie dans un taux de liquidation plus élevé. C'est notamment le cas pour les cas types de salariés du privé étudiés dans ce rapport pour lesquels le taux de remplacement net au moment de la liquidation[139] est plus élevé pour les générations anciennes que pour les générations plus jeunes.

4. Le profil de niveau de vie sur cycle de vie selon la configuration familiale

Une autre approche pour évaluer si le système de retraite assure un niveau de vie satisfaisant aux retraités consiste à comparer le niveau de vie d'un même assuré au cours de sa vie active et au cours de sa retraite, en suivant le niveau de vie de cet assuré tout au long de son cycle de vie. L'analyse qui suit présente le profil du niveau de vie au long du cycle de vie, sur la base d'un cas type.

Cette analyse complète celles qui s'appuient sur des taux de remplacement individuels et qui comparent pension à la liquidation et revenu d'activité en fin de carrière. Ces dernières rapprochent le montant de ces revenus personnels, mais elles ne prennent pas en compte l'évolution, entre les périodes d'emploi et les périodes de retraite, des charges familiales et de certains prélèvements.

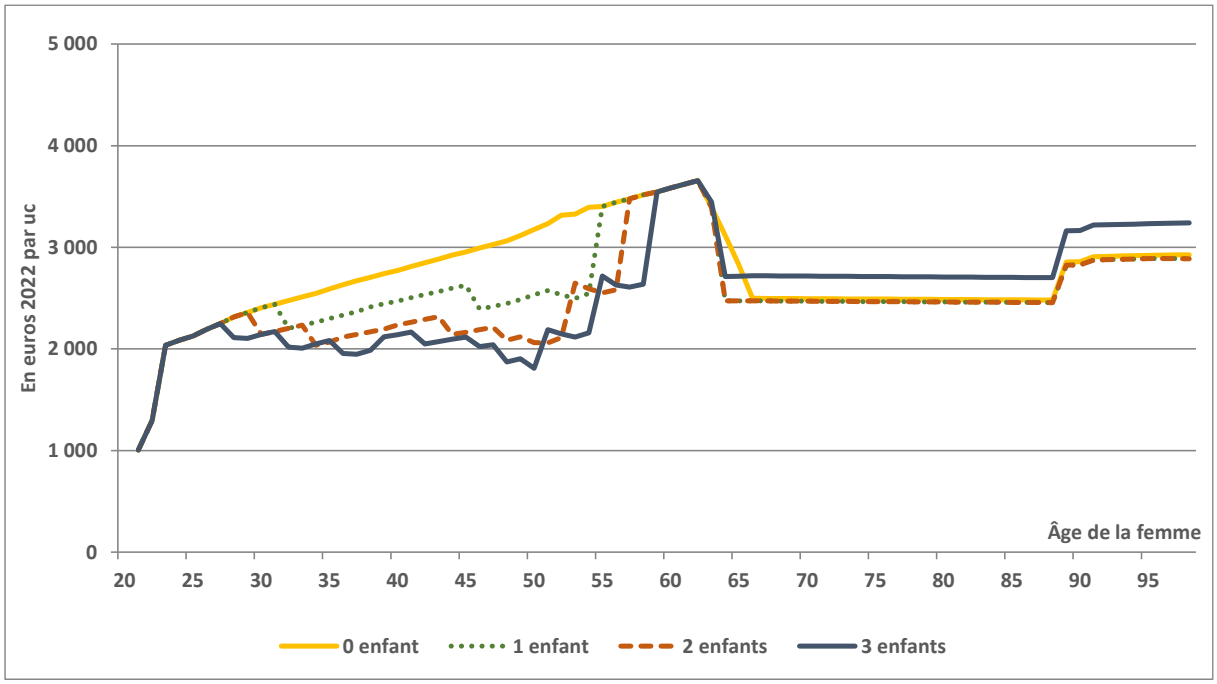
[139] Voir le chapitre 1 de cette partie.

Le COR a défini une famille type à partir du cas type de non-cadre du secteur privé[140] pour un homme né en 2000 et une femme née en 2002. Le niveau de vie de cette famille type simulée est globalement stable entre 30 et 50 ans au fur et à mesure que les enfants naissent et grandissent dans le cas des familles de 2 ou 3 enfants, mais augmente avec 0 ou 1 enfant. La progression des salaires avec l'ancienneté et les gains de productivité compense ainsi le coût des enfants (estimé par le nombre d'unités de consommation) avec une actualisation des flux monétaires selon les prix. Ensuite, une fois les enfants devenus autonomes, le niveau de vie atteint son maximum en fin de carrière. Il chute lors du départ à la retraite, et reste globalement stable au long de la retraite du fait de la revalorisation des pensions de base selon les prix[141]. Enfin, lorsque le mari décède, le niveau de vie de sa conjointe survivante est un peu plus élevé, car les règles actuelles de la réversion vont au-delà du maintien du niveau de vie dans le cas d'un couple dont les deux conjoints perçoivent le même montant de pension (ce qui est supposé dans le cas type étudié).

[140] Cas type n° 2 du COR.

[141] La pension Agirc-Arrco évolue selon les salaires diminués de 1,16 %, soit une augmentation du pouvoir d'achat de la pension complémentaire de 0,14 % par an dans le scénario 1,3%. Cela explique la très légère croissance du profil de niveau de vie après la liquidation des droits. En actualisant les revenus selon le SMPT, les revenus par unités de consommation à la retraite seraient en revanche décroissants : la stabilité du pouvoir d'achat implique une dégradation relativement aux actifs du moment.

Figure 3.19 - Profil du niveau de vie sur cycle de vie, simulé pour une famille type, couple de non-cadres avec 0 à 3 enfants (en euros constants 2022 par unité de consommation)



Lecture : pour un couple avec deux enfants dont les deux conjoints effectuent une carrière continue de non-cadre du secteur privé, le niveau de vie à 75 ans est 20 % plus élevé que le niveau de vie à 50 ans (2 466 euros par mois et par unité de consommation à 75 ans contre 2 061 à 50 ans, en euros constants de l'année 2022).
Note : calculs effectués pour la génération 2000, avec le scénario 1,0 % de juin 2023.
Source : calculs SG-COR.

La baisse des revenus lors du départ à la retraite correspond à celle mesurée par l'indicateur habituel de taux de remplacement du salaire par la retraite, qui est estimé à 64 % pour la génération 2000[142] et pour le scénario 1,0 % (soit une baisse du niveau de vie d'environ 35 % entre le moment où les deux conjoints sont actifs et le moment où ils sont tous deux à la retraite).

Le taux de remplacement sur cycle de vie en termes de niveau de vie se situe ainsi entre 97 % et 134 % selon le nombre d'enfants. Il peut être comparé au taux de remplacement habituel (taux de remplacement net du salaire par la retraite à la liquidation), égal à 65 % pour la génération 2000.

Ces résultats signifient que, si la législation en vigueur était maintenue, le système de retraite assurerait à terme à un couple avec deux enfants (situation la plus fréquente) un niveau de vie à la retraite représentant 114 % du niveau de vie de cette famille durant sa vie active.

[142] Hors coefficients de solidarité Agirc-Arrco appliqués les trois premières années de retraite.

Plus le nombre d'enfants est élevé, plus le niveau de vie est faible en milieu de vie active lorsque les enfants sont à charge, d'où un taux de remplacement sur cycle de vie en termes de niveau de vie plus élevé. En outre, le couple avec trois enfants bénéficie de la majoration de pension, cette majoration relevant de 9 points le taux de remplacement sur cycle de vie en termes de niveau de vie.

Les prestations familiales et la fiscalité (quotient familial) compensent en partie le coût des enfants durant la vie active : elles atténuent la diminution du niveau de vie durant la vie active en fonction du nombre d'enfants, notamment au troisième enfant. Ainsi, pour un couple sans enfant, la fiscalité augmente le taux de remplacement en termes de niveau de vie. En revanche, pour un couple avec trois enfants, les prestations familiales et la fiscalité laissent quasiment inchangé le taux de remplacement en termes de niveau de vie.

Tableau 3.5 - Taux de remplacement sur cycle de vie en termes de niveau de vie (rapport entre le niveau de vie durant la retraite et durant la vie active) comparé au taux de remplacement à la liquidation (couple de non-cadres)

Nombre d'enfants	0 enfant	1 enfant	2 enfants	3 enfants
Taux de remplacement net individuel à la liquidation				
Homme*	64%			
Rapport entre le niveau de vie au début de la retraite et le niveau de vie en fin de carrière				
… en fin de carrière	69%	68%	68%	75%
Rapport entre le niveau de vie durant la retraite et durant la vie active				
… durant toute la carrière	97%	105%	114%	134%

Lecture : pour un couple avec deux enfants dont les deux conjoints effectuent une carrière continue de non-cadre du secteur privé, le niveau de vie durant la retraite (moyenne de toutes les années de retraite) représente 118 % du niveau de vie durant la vie active (moyenne de toutes les années de vie active), les revenus étant déflatés de l'inflation. Le rapport entre le niveau de vie au début de la retraite et le niveau de vie en fin de carrière (69 %) correspond à peu près au taux de remplacement individuel.
(*) Taux de remplacement de l'homme, hors majoration pour trois enfants. Le taux de remplacement de la femme est légèrement différent de celui de l'homme du fait de la MDA.
Note : calculs effectués pour la génération 2000, avec le scénario 1,3 %.
Source : calculs DG Trésor et SG-COR.

Cette approche par cas type ignore l'impact des enfants sur les carrières des mères et éventuellement des pères, les deux conjoints étant censés effectuer la même carrière quel que soit le nombre d'enfants du couple.

Enfin, ces résultats sur cas type supposent que l'assuré n'épargne pas au cours du cycle de vie et, par conséquent, ne perçoit pas de revenus du patrimoine, ce qui peut notamment conduire à sous-estimer son niveau de vie à la retraite. Les loyers imputés sont de même ignorés. En pratique, les ménages ont la possibilité de lisser leur consommation au cours du cycle de vie en épargnant durant la vie active puis en « désacumulant » au cours de la retraite le patrimoine constitué au cours de la vie active.

Partie 4. Les résultats : les évolutions du système de retraite au regard de l'objectif d'équité entre les assurés

Les cinq chapitres qui composent cette partie s'intéressent aux objectifs d'équité inter et intragénérationnels en matière de retraite.

Le premier chapitre présente les indicateurs relatifs aux objectifs d'équité entre les générations au regard de la retraite qui prennent en compte deux dimensions : l'effort contributif (approché par le taux de cotisation moyen et par la durée de carrière de chaque génération) et le bénéfice de la retraite (mesuré par le taux de remplacement sur cycle de vie et la durée de la retraite de chaque génération). Ces indicateurs sont complétés par le taux de rendement interne, calculé pour le cas type de non-cadre du privé, qui englobe les deux dimensions précédentes, pour pouvoir porter un jugement global sur l'équité du système de retraite au fil des générations.

Le deuxième chapitre s'intéresse à la situation des retraités aux revenus les plus modestes. Il analyse dans un premier temps le taux de pauvreté monétaire des retraités par rapport à l'ensemble de la population et compare la situation des retraités français par rapport à ceux des pays suivis par le COR. L'analyse est ensuite complétée par une étude des indicateurs d'intensité de la pauvreté et de pauvreté en conditions de vie. Dans un deuxième temps, est présenté le rapport, par génération de retraités, entre la valeur où se situent les pensions des 10 % des retraités les moins aisés d'une part, et la valeur moyenne des pensions de l'ensemble des retraités d'autre part. Cet indicateur présentant des limites, il est complété par une estimation de la pension d'un salarié du secteur privé ayant une carrière complète entièrement cotisée au niveau du Smic.

Le troisième chapitre traite des dispositifs de solidarité intragénérationnelle du système de retraite qui accordent, sans lien direct avec les cotisations versées, des droits à retraite sous différentes formes : possibilité de départ avant l'âge légal d'ouverture des droits, majorations du montant de la pension (en cas de présence d'enfants par exemple ou encore pour élever la pension à un certain montant), validation de droits (trimestres ou points) supplémentaires au titre de certaines périodes de non-emploi. En outre, les pensions de droit direct sont complétées, au décès du conjoint, par des pensions de réversion attribuées au conjoint survivant selon des règles spécifiques. Dans un premier temps est proposée une évaluation des montants versés au titre de la solidarité. Dans un second temps est analysé l'apport des dispositifs de solidarité dans les montants de pension de leurs bénéficiaires.

Le quatrième chapitre complète les informations présentées dans les trois chapitres précédents, en soulignant les écarts de situation entre les femmes et les hommes au regard de la carrière, ainsi que du montant des pensions et du niveau de vie. Il compare également l'apport des dispositifs de solidarité dans les pensions des femmes et des hommes. Il examine enfin la situation relative des femmes au regard de la durée de retraite.

Enfin, le cinquième et dernier chapitre s'attache, quant à lui dans une première partie, à évaluer les effets redistributifs au sein d'une génération donnée des mesures d'âge décrites précédemment en distinguant les assurés notamment selon leur genre, leur gradient social et leur situation avant la retraite. La deuxième partie revient sur les effets de la réforme sur l'équité entre les générations appréhendée au travers des quatre dimensions habituellement retenues par le COR : le montant des pensions de retraite, la durée de la retraite, la durée de la carrière et le taux de prélèvement finançant les retraites. Enfin, la troisième partie décrit les effets de la réforme sur la pension servie à l'issue d'une carrière entièrement cotisée au Smic à temps plein.

Chapitre 1. L'équité entre les générations au regard de la retraite

Quatre indicateurs peuvent être mobilisés afin d'étudier l'équité entre les générations au regard de la retraite : le taux de cotisation finançant les retraites, la durée de la carrière pendant laquelle sont prélevées ces cotisations, le montant des pensions perçues et la durée de la retraite. Si les deux premiers permettent d'apprécier l'effort des assurés en activité pour financer le système de retraite, les deux derniers apprécient ce que le système apporte aux assurés une fois retraités. Ces indicateurs sont présentés pour « l'individu moyen » de chaque génération tous régimes confondus et pour le cas type de non-cadre du secteur privé. À l'occasion du rapport annuel de 2023, les paramètres des cas types ont été actualisés[143] et l'outil de simulation a été amélioré[144]. Les résultats présentés dans ce chapitre ne sont donc pas directement comparables avec ceux du rapport de septembre 2022. Par ailleurs, ces résultats prennent en compte la réforme des retraites de 2023. Une comparaison avec la situation avant réforme est présentée dans le Chapitre 5 de cette partie.

Deux autres indicateurs synthétiques apportent un éclairage complémentaire à ces quatre indicateurs. Le premier présente les indicateurs de durée de retraite et de carrière dans une perspective plus large de partage de la durée de vie. Le second, le taux de rendement interne, permet de porter un jugement global sur l'équité.

Les comparaisons entre générations laissent apparaître des résultats contrastés. Par rapport aux générations qui partent actuellement à la retraite, 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. Leur durée de carrière dans l'absolu et en proportion de leur durée de vie totale serait en moyenne un peu plus courte. Leur durée de retraite, dans l'absolu et relativement à la durée de vie totale, aurait tendance à baisser légèrement jusqu'aux générations nées à la fin des années 1960, puis à progresser par la suite compte tenu des gains d'espérance de vie.

Le taux de rendement interne décroîtrait progressivement de la génération 1940 à la génération 1975 dans le cadre de la montée en charge du système par répartition et de niveaux de croissance économique moins dynamiques. Il augmenterait par la suite pour les générations plus récentes, en raison d'une durée de retraite relative plus longue ; cette augmentation serait d'autant plus forte dans les scénarios à croissance économique dynamique.

[143] Voir Annexe 2.
[144] Les simulations sont désormais effectuées à l'aide d'un module du modèle Trajectoire de la Drees, disponible en open source, et le code est exécuté via la plateforme SSPcloud https://datalab.sspcloud.fr/

1. Équité intergénérationnelle et retraite

La question de l'équité intergénérationnelle occupe une place importante dans un système de retraite par répartition dans lequel les pensions de retraite des plus âgés sont financées par les cotisations des actifs. Elle est l'un des principaux objectifs du système de retraite français, rappelés par la loi du 20 janvier 2014[145].

Avant d'aborder la question de l'équité entre les générations au regard de la seule retraite, il convient de rappeler que les transferts intergénérationnels liés à la retraite ne sont qu'une partie, à un moment donné, des transferts entre générations : les actifs financent les retraites, assurent les dépenses liées à l'éducation des enfants et financent les dépenses de santé[146].

Par ailleurs, l'ampleur des transferts à un moment donné entre générations ne peut être apprécié de façon pertinente sans considérer de manière longitudinale la situation des diverses générations. La génération d'actifs qui finance la retraite de ses aînés est-elle plus ou moins bien mal lotie en termes de bien-être que celle qui l'a précédée ?

L'analyse seule de l'évolution de l'espérance de vie (augmentation de 12 ans et 8 mois entre 1962 et 2019 pour les hommes et de 11 ans et 7 mois pour les femmes) ou du niveau de vie moyen (multiplication par 2,55 de 1962 à 2019), amènerait à conclure que les générations les plus récentes ont bénéficié de conditions de bien-être supérieures à celles qui les ont précédées. Ce constat serait conforté en prenant en compte l'augmentation au fil des générations du niveau moyen d'éducation ou de la part du temps consacré aux loisirs.

Pour le passé, il fait peu de doute que l'appréciation de l'équité du système de retraites doit être replacé dans un contexte où chaque génération bénéficiait globalement de conditions de bien-être supérieures à celles qui les avaient précédées. Pour l'avenir, en projection, si les projections démographiques de l'Insee tablent encore sur des progrès de l'espérance de vie, il est possible que le ralentissement des gains de productivité conjugués avec des dépenses qui devront être consenties pour prévenir ou s'adapter au changement climatique ne permettent pas une progression des conditions du bien-être telle que celle enregistrée sur les 70 dernières années.

---

[145] Article L111-2-1 du code de la Sécurité sociale : «. […] Les assurés bénéficient d'un traitement équitable au regard de la durée de la retraite comme du montant de leur pension, quels que soient leur sexe, leurs activités et parcours professionnels passés, leur espérance de vie en bonne santé, les régimes dont ils relèvent et la génération à laquelle ils appartiennent. […] La pérennité financière du système de retraite par répartition est assurée par des contributions réparties équitablement entre les générations et, au sein de chaque génération, entre les différents niveaux de revenus et entre les revenus tirés du travail et du capital. »

[146] Voir à ce sujet Blanchet, 2021, « Évaluer l'équité et la solidarité inter et intra-générationnelles : quel apport des indicateurs monétaires ? », Regards n°59 et Suwa-Eisenmann et al., 2007, « Le développement des transferts publics d'éducation et d'assurance vieillesse par génération en France : 1850-2000 », Économie & prévision n°180-181. Voir également pour un bilan et une prospective des transferts entre générations d'Albis et *al.*, 2016, « Les jeunes sont-ils sacrifiés par la protection sociale ? », Note d'analyse n°37, France Stratégie et d'Albis et *al.* 2018, « Who pays for the consumption of young and old ? », halshs-01799724.

Figure 4.1 - Espérance de vie à la naissance par année et croissance du niveau de vie moyen de l'ensemble de la population par année (base 100 = 1980)

Figure 4.1a – Espérance de vie

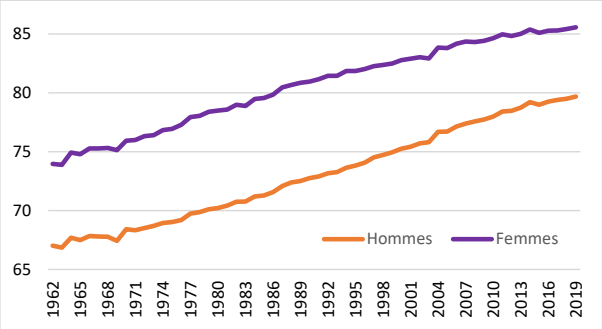
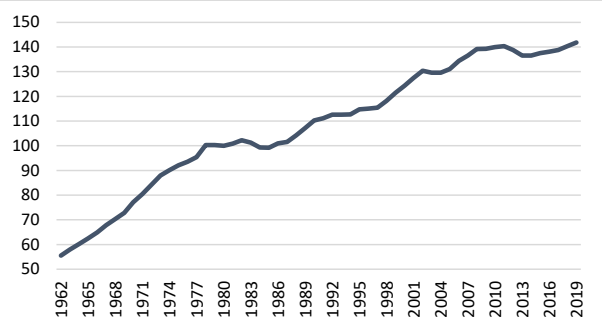


Figure 4.1b - Croissance du niveau de vie moyen



Sources : Insee, projections de population 2021-2070, calculs SG-COR (graphique de gauche) et Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux 1960 à 1996 ; Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux rétropolées de 1996 à 2004 ; Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2019 (graphique de droite).

Ces éléments de contexte précisés, il est possible d'analyser l'équité entre générations au seul regard de la question du système des retraites en regardant dans un premier temps comment a évolué l'effort contributif pour les retraites (taux de contribution et durée de la vie active) et, ensuite, le retour sur cet effort contributif (taux de remplacement, durée de retraite).

2. L'effort contributif des assurés : le taux de cotisation et la durée de carrière au fil des générations

L'objectif d'équité au regard de la retraite inclut un principe de « *contributions réparties équitablement entre les générations*[147] ». Ces contributions recouvrent deux dimensions : leur ampleur (mesurée par le taux de cotisation) et leur durée (mesurée par la durée de carrière)[148].

2.1 Le taux de cotisation moyen augmenterait régulièrement jusqu'à la génération 2000

Le taux de cotisation du cas type de non-cadre du secteur privé augmenterait régulièrement, passant de 18,8 % pour la génération 1940 à 28 % pour la génération 2000[149], à la fois du fait du régime de base (Cnav) et du régime complémentaire (Arrco). Il satisferait donc le seuil maximum de 28 % fixé par le décret 2014-654 du 20 juin 2014 relatif au comité de suivi des retraites.

[147] Article premier de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014.
[148] Voir Annexe 2 pour la méthodologie de mesure de l'effort contributif.
[149] Y compris hausse du taux d'appel de 125 % à 127 % à partir de 2019 à l'Arrco (accord Agirc-Arrco du 30 octobre 2015).

Figure 4.2 - Taux de cotisation pour la retraite d'un salarié non-cadre du secteur privé

Figure 4.2a - Taux légal de cotisation annuel

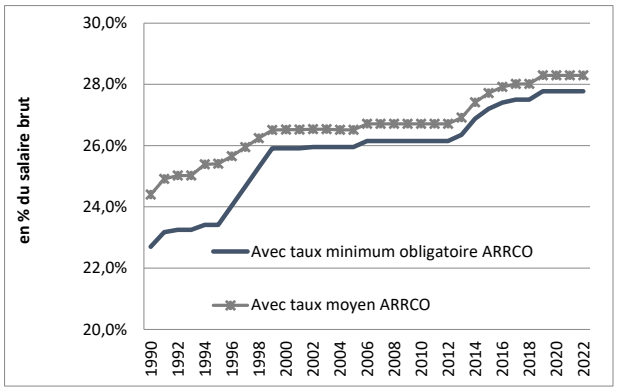
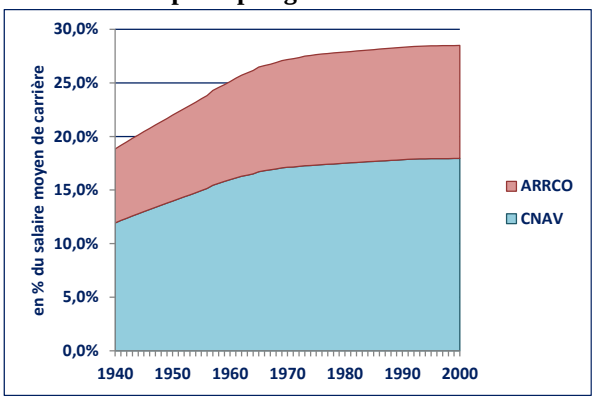


Figure 4.2b - Taux moyen sur l'ensemble de la carrière pour le cas type de non-cadre du secteur privé par génération



Lecture : en 2022, le taux de cotisation Cnav et Agirc-Arrco d'un salarié non-cadre sous le plafond de la sécurité sociale est de 27,8 % (graphique de gauche). Pour la génération 1955, le taux de cotisation est, en moyenne sur l'ensemble de la carrière, de 23,5 %.
Note : parts salariale et employeur.
Source : calculs SG-COR.

Il faut noter que les taux de cotisation légaux ne donnent qu'une vision partielle des contributions financières des assurés au système de retraite. Ces dernières peuvent, en effet, passer par d'autres canaux comme la CSG, les ITAF, les transferts de la branche famille, etc.[150]. Il serait donc pertinent de calculer un indicateur de taux de contribution moyen par génération au sens large, incluant toutes les contributions en plus des cotisations sociales pour les régimes de retraite[151].

[150] Voir le chapitre 2 de la partie 2.
[151] Cette analyse est réalisée, par exemple, dans une étude publiée par l'Insee (voir Dubois Y. et Marino A. (2015), « Indicateurs de rendement du système de retraite français », Insee, Document de travail de la DESE n° G2015/02).

2.2 Par rapport aux générations qui partent actuellement à la retraite, les durées de carrière des jeunes générations sont plus courtes

La durée moyenne de carrière a augmenté au fil des générations en lien avec l'augmentation de la participation des femmes au marché du travail, la montée en charge de certains dispositifs de validation de périodes à d'autres titres que l'emploi et la hausse de la durée requise pour le taux plein. Elle passe ainsi d'environ 36 ans pour la génération née en 1942 à 40 ans pour celle née à la fin des années 50. La durée moyenne de carrière diminuerait ensuite progressivement jusqu'à 38,4 années pour la génération 2000. Pour ces générations, des entrées plus tardives dans l'emploi et la précarisation des carrières raccourcissent la durée de carrière malgré l'allongement de la durée d'assurance requise pour le taux plein. La durée moyenne validée par la génération née en 2000 serait au final plus élevée d'environ quatre années rapport à celle des générations nées au début des années 1940, mais elle ne représenterait qu'une part très légèrement supérieure de la durée de vie totale dans le scénario central de mortalité.

Figure 4.3 - Durée de carrière par génération

Figure 4.3a - Durée de carrière en nombre d'années

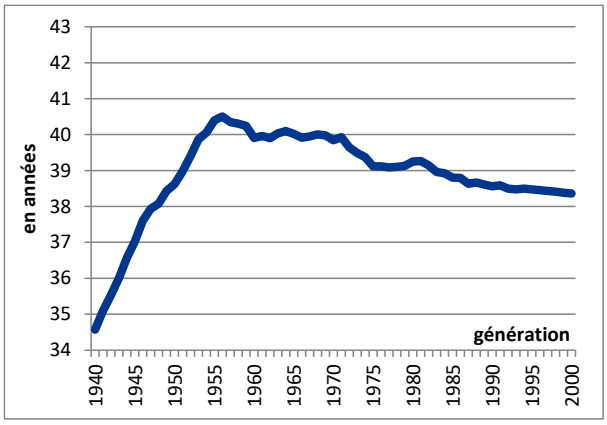
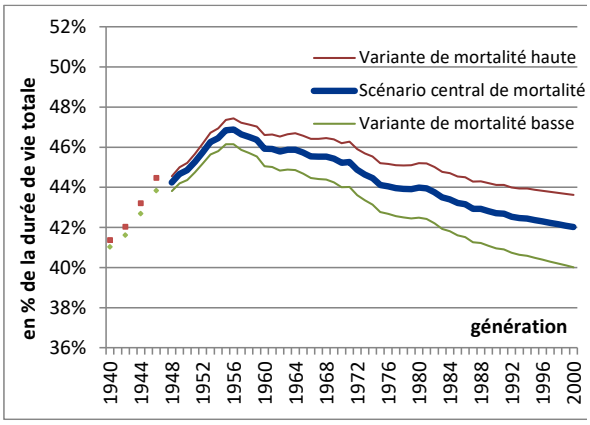


Figure 4.3b - Durée de carrière en proportion de la durée de vie totale



Note : les durées de carrière moyennes correspondent à la durée d'assurance validée tous régimes, calculée sur le champ des retraités de la Cnav.
Sources : EIR 2012 (jusqu'à la génération 1946) ; projections Cnav (à partir de la génération 1948) ; Insee, projections de population 2021-2070.

La durée de carrière est ici exprimée en année, or le temps de travail horaire par année a diminué au fil des générations. Un calcul à partir des heures travaillées dans la carrière accentuerait la diminution de l'effort contributif au fil des générations.

3. Le bénéfice de la retraite : le montant des pensions et la durée de la retraite au fil des générations[152]

3.1 Des taux de remplacement sur cycle de vie en baisse au fil des générations

Le taux de remplacement sur cas type, présenté dans le chapitre 1 de la partie 3, considère les montants de pension au moment de la liquidation et ne permet donc pas de rendre compte des effets se produisant au-delà de ces âges[153]. Pour prendre en compte ces effets, le taux de remplacement est donc calculé sur l'ensemble du cycle de vie, en rapportant la pension moyenne perçue sur toute la durée de retraite au salaire moyen de l'ensemble de la carrière[154].

a) Les taux de remplacement sur cycle de vie pour le cas type de non-cadre du secteur privé

Le taux de remplacement sur l'ensemble du cycle de vie du non-cadre du privé[155] serait globalement stable, autour de 70 %, jusqu'aux générations nées à la fin des années 1950. Il augmenterait pour les générations nées au début des années 1960 suite au décalage de l'âge légal de départ à la retraite. Il diminuerait par la suite uniformément au fil des générations, pour atteindre une valeur comprise entre 56,9 % (scénario 1,6 %) et 67,0 % (scénario 0,7 %) pour la génération 2000. Compte tenu de l'indexation des pensions sur les prix, la diminution serait ainsi d'autant plus prononcée que la croissance de la productivité serait forte.

---

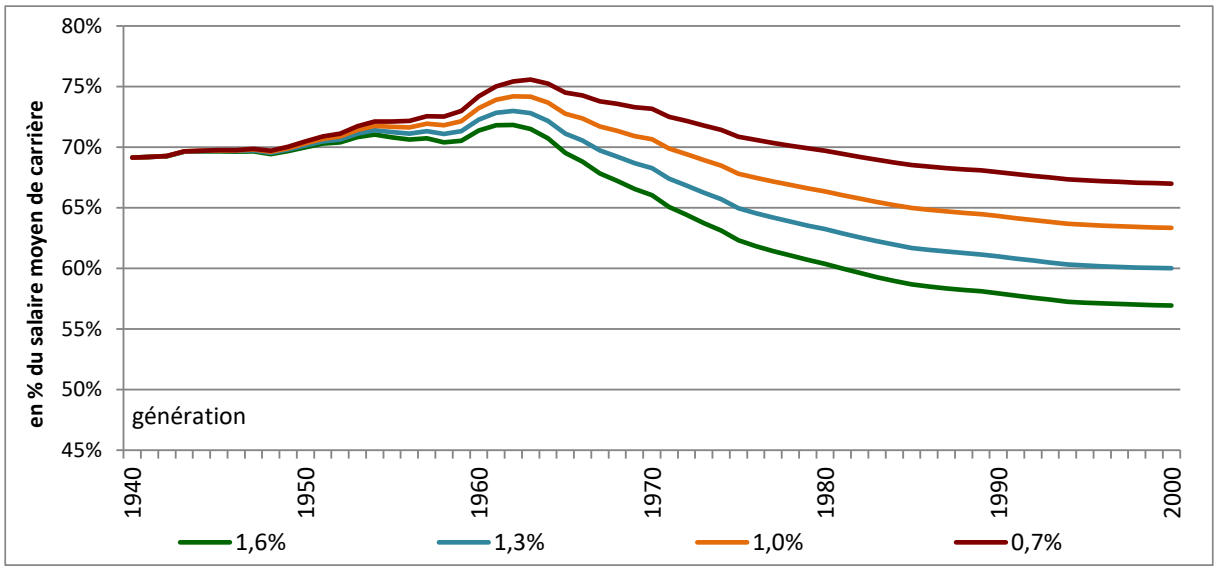
[152] Voir Annexe 2 pour la méthodologie de mesure du bénéfice de la retraite.

[153] Ceux liés à l'indexation des pensions ou à la modification des prélèvements sociaux sur les retraites par exemple.

[154] Ces deux grandeurs étant au préalable exprimées chaque année relativement au salaire moyen de l'économie.

[155] Ce cas type - voir en annexe 2 pour sa construction - part à la retraite au taux plein (pour certaines générations ce départ a lieu dans le cadre d'une retraite anticipée pour carrière longue). Il se voit donc appliquer, à la liquidation, le coefficient de solidarité introduit par l'accord Agirc-Arrco du 30 octobre 2015 qui instaure, à partir du 1er janvier 2019 et pour les générations nées à partir de 1957, des coefficients de solidarité et majorant temporaires. Pour ne pas subir les coefficients de solidarité (qui minorent la retraite complémentaire de 10 % durant trois ans), l'assuré doit décaler la date de liquidation de sa retraite complémentaire d'au moins un an par rapport à celle lui permettant de liquider au taux plein au régime de base. S'il diffère la date de liquidation de sa retraite complémentaire d'au moins deux ans, cette dernière sera majorée durant un an (de 10 %, 20 % ou 30 % selon l'ampleur du report).
L'indicateur de taux de remplacement sur cycle de vie permet de relativiser l'impact de ce coefficient car il ne s'applique que pendant les trois premières années de la retraite, contrairement au taux de remplacement à la liquidation (présenté chapitre 1 partie 3), il n'est donc pas décliné hors coefficient de solidarité.

Figure 4.4 - Taux de remplacement net moyen sur le cycle de vie pour le cas type de non-cadre du secteur privé



Lecture : pour le cas type né en 1940, la pension moyenne perçue sur l'ensemble de la durée de retraite représente 69,1 % du salaire moyen sur l'ensemble de la carrière.
Source : Drees, modèle Trajectoire ; calculs SG-COR.

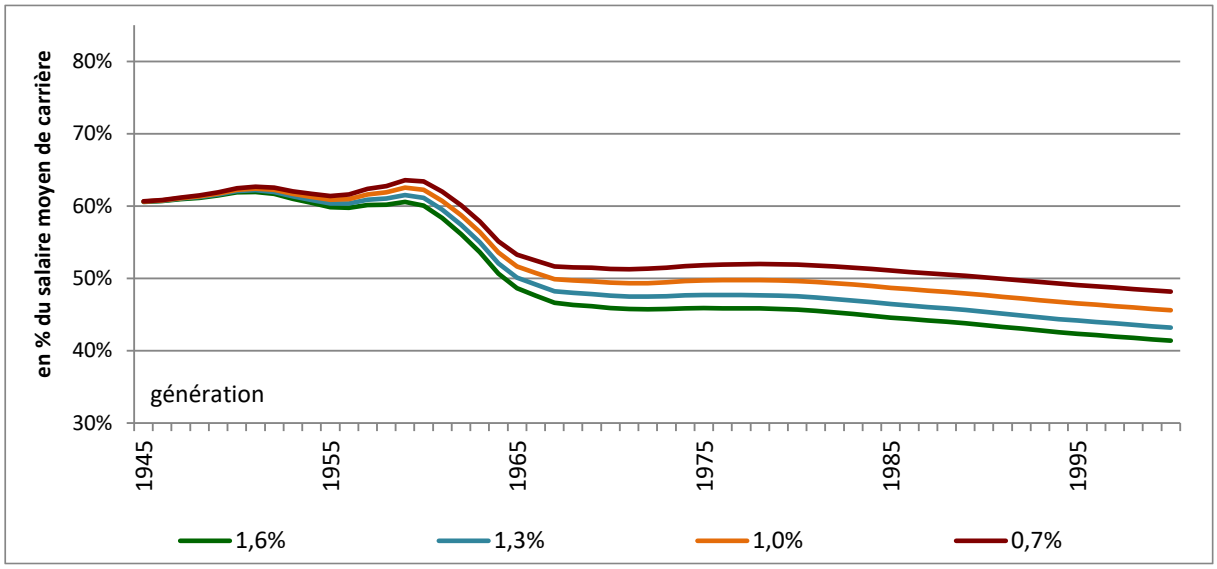
b) Les taux de remplacement sur cycle de vie pour le cas type dans le secteur public

Les taux de remplacement sur cycle de vie du cas type de fonctionnaire sédentaire de catégorie B[156] sont calculés selon l'hypothèse de part de prime en hausse en projection[157].

Dans cette hypothèse, le taux de remplacement sur l'ensemble du cycle de vie du fonctionnaire sédentaire de catégorie B, diminuerait entre la générations 1960 et 1970, passant d'une valeur comprise entre 60 % et 63,4 %, selon le scénario économique, pour la génération 1960 à une valeur comprise entre 45,9 % et 51,3 % pour la génération 1970. Il continuerait à baisser très légèrement par la suite pour atteindre entre 41,4 % et 48,2 % pour la génération 2000. Compte tenu de l'indexation des pensions sur les prix, la diminution serait donc d'autant plus prononcée que la croissance de la productivité serait forte.

[156] Voir en annexe 2 pour la construction de ce cas type.
[157] Sur la période 2023-2027, la part des primes progresserait fortement, période où le traitement indiciaire serait quasiment gelé alors que la rémunération totale des fonctionnaires progresserait comme les prix. La part des primes poursuivrait son augmentation à un rythme de moins en moins soutenu pendant la période allant de 2027 à 2037. Au-delà de 2037, la part des primes serait stable puisque la rémunération totale et le traitement indiciaire évolueraient conjointement sur un même rythme. Voir le chapitre 1 de la partie 1.

Figure 4.5 - Taux de remplacement net moyen sur le cycle de vie pour le cas type de fonctionnaire sédentaire de catégorie B sous l'hypothèse d'une part de primes en hausse en projection



Lecture : pour le cas type né en 1990 et dans le scénario 1,3 %, la pension moyenne perçue sur l'ensemble de la durée de retraite représente 45,4 % du salaire moyen sur l'ensemble de la carrière.
Source : Drees, modèle Trajectoire ; calculs SG-COR.

3.2 Une durée de la retraite en augmentation au fil des générations

Dans le scénario central de mortalité, la durée de retraite augmenterait d'une année entre les générations 1940 et 1950, en lien avec les départs anticipés pour carrière longue, puis diminuerait d'1,4 an entre les générations 1950 et 1955, l'allongement de l'espérance de vie s'accompagnant à la fois d'une entrée sur le marché du travail plus tardive et d'un recul de l'âge de la retraite. Elle se stabiliserait ensuite autour de 24 ans et demi pour les générations nées entre la fin des années 1950 et le début des années 1960, représentant 28 % de la durée de vie totale. Elle baisserait légèrement par la suite, jusqu'aux générations nées à la fin des années 1960, en lien avec le décalage de l'âge d'ouverture des droits et de l'augmentation de la durée d'assurance requise. Elle augmenterait par la suite à nouveau, en absolu comme en relatif, pour les générations les plus jeunes sous l'effet des gains d'espérance de vie. Entre les générations 1940 et 2000, la durée de retraite augmenterait encore plus fortement dans le scénario de mortalité basse, alors qu'elle baisserait légèrement dans le scénario de mortalité haute[158].

[158] Les évolutions de durée relative de retraite sont très dépendantes des hypothèses de mortalité en projection. Si l'incertitude en la matière est relativement limitée pour les assurés les plus anciens, elle s'accroît au fur et à mesure des générations. Pour la génération née en 2000, l'espérance de vie à 60 ans projetée varierait dans une fourchette de 8 ans (entre 28 ans et 36 ans), entre les deux variantes de mortalité haute et basse de l'Insee.

Figure 4.6 - Durée de retraite par génération

Figure 4.6a - Durée de retraite en nombre d'années

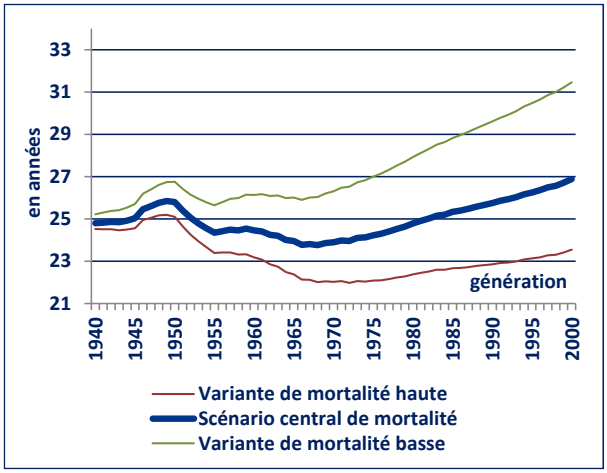
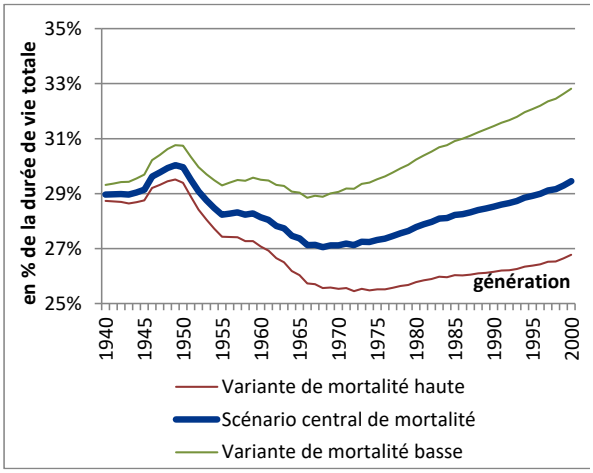


Figure 4.6b - Durée de retraite en proportion de la durée de vie totale



Note : l'espérance de vie est calculée par génération, comme : 60 + espérance de vie à 60 ans (selon l'hypothèse que l'assuré atteint l'âge de la retraite, et ne décède donc pas avant 60 ans). Les scénarios de mortalité des projections démographiques de l'Insee sont extrapolés sous l'hypothèse d'une poursuite de la baisse de la mortalité au-delà de 2070.
Champ : retraités de droit direct, résidant en France.
Sources : Drees, modèle Trajectoire ; Insee, projections de population 2021-2070 ; projections COR – juin 2023.

3.3 La décomposition de la durée de vie : des durées relatives de retraite proches pour les générations 1940 à 2000

Au-delà des seules durées de carrière et de retraite, le cycle de vie peut être décomposé en différentes périodes : la période d'études et d'insertion dans la vie active[159], la période validée – comprenant les périodes d'emploi et les autres périodes donnant droit à validation telles que le chômage, la maladie et l'arrivée des enfants avec les droits familiaux – l'inactivité hors retraite et enfin la période de retraite. L'indicateur présenté ici a vocation à compléter les indicateurs de durées relatives de retraite et de carrière pour apporter un éclairage plus large sur le partage de la durée de vie au fil des générations successives.

Si les durées respectives des études, de carrière et de retraite peuvent connaître des variations relativement importantes entre générations en niveau absolu, l'analyse des durées relatives montre que, globalement, les générations futures seraient ni défavorisées ni favorisées, le niveau de ces durées relatives étant proche pour toutes les générations.

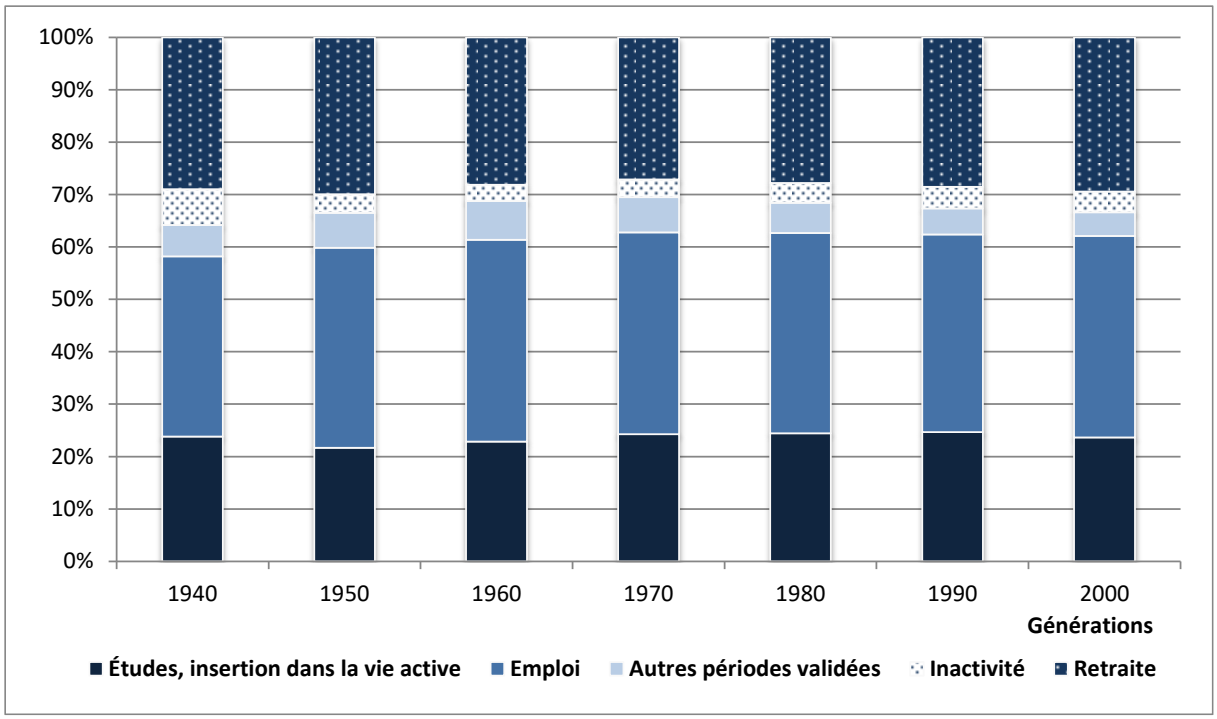
Entre la génération née en 1940 et la génération née en 2000, la part de la durée de vie consacrée aux études et à l'insertion professionnelle serait relativement stable et varierait de plus ou moins 1 à 2 points autour de 24 % de la durée de vie totale.

[159] La durée de vie consacrée à l'enfance, aux études et à l'insertion dans la vie professionnelle est ici égale à l'âge d'entrée dans la vie active, calculé par convention comme la différence entre l'âge de 30 ans et la durée validée pour la retraite à cet âge.

Les variations seraient similaires en ce qui concerne la durée de carrière, de plus ou moins 1 à 3 points autour de 44 % de la durée de vie totale. La part de l'inactivité (au sens d'absence de validation de trimestre) baisse sensiblement entre la génération 1940 et 1950 et resterait ensuite relativement stable[160].

Enfin, la durée de retraite s'élèverait à 29 % de la durée de vie totale pour les générations 1940 et 2000.

Figure 4.7 - Décomposition de la durée de vie



Note : pour la génération 1990, la durée de vie se répartit en : 25 % d'études, 38 % d'emploi, 5 % de validation au titre d'autres périodes, 4 % d'inactivité et 29 % à la retraite.
Source : Cnav, calculs SG-COR.

[160] La durée de l'inactivité est égale à la différence entre l'âge de départ à la retraite et l'âge d'insertion professionnelle, à laquelle est déduite la durée de carrière (correspondant à la durée validée). L'inclusion des majorations de durées d'assurance (notamment pour enfants) dans la durée validée conduit à minorer légèrement la part de l'inactivité (environ 2 points), sans changer les conclusions de l'étude.

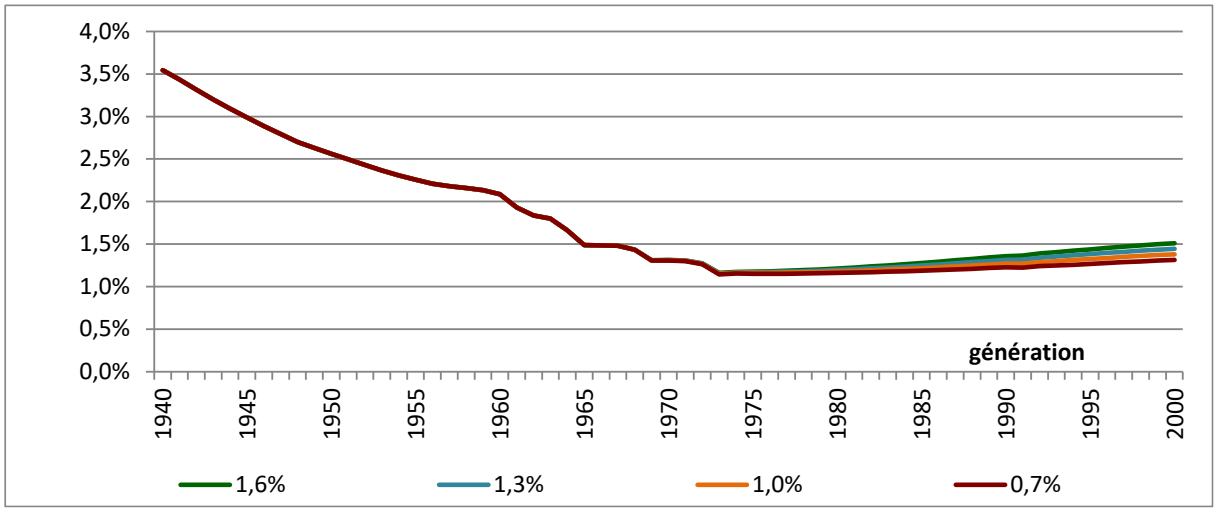
4. Le taux de rendement interne serait quasi-stable à partir de la génération 1975

Afin de pouvoir porter un jugement global sur l'équité, il est utile de disposer, en complément des quatre indicateurs suivis habituellement par le COR, d'un indicateur synthétique qui englobe les quatre dimensions de l'équité, en l'occurrence le taux de rendement interne (TRI)[161]. Il est calculé pour le cas type du COR de non-cadre du secteur privé à carrière complète.

Le TRI est particulièrement élevé pour les premières générations ayant connu des périodes de forte croissance économique et des niveaux de prélèvements plus faibles. Sa diminution entre les générations 1940 et 1975 s'explique par la montée en charge des réformes des retraite (allongement de la durée de cotisation, décalage de l'âge légal de départ à la retraite, indexation des pensions sur les prix) et par la diminution des droits à la liquidation en découlant.

Le TRI augmenterait ensuite très légèrement au-delà de la génération 1975, en raison d'une durée de retraite relative un peu plus longue. Cette augmentation serait par ailleurs d'autant plus forte dans les scénarios de gains de productivité élevés. Dans ces scénarios, les générations les plus récentes seraient en effet amenées à connaître des périodes de croissance plus dynamique que leurs aînées, ce qui majorerait leur TRI[162].

Figure 4.8 - Taux de rendement interne du cas type de salarié non-cadre du secteur privé à carrière complète (actualisation selon les prix)



Lecture : dans le scénario de gains de productivité de 1,3 %, le taux de rendement interne du cas type n° 2 de la génération 2000 serait de 1,4 % avec une actualisation selon les prix.
Source : calculs SG-COR.

[161] Voir le document n° 10 de la séance du COR du 17 mai 2017 et l'Annexe 2 pour la méthodologie de calcul du TRI. Le taux de rendement interne ne doit pas être confondu avec la notion de rendement instantané des régimes en points.
[162] En revanche, en actualisant les flux selon le SMPT, le TRI continuerait de se stabiliser au même niveau après la génération 1980 (voir cette variante d'actualisation en Annexe 2).

Chapitre 2. Les pensions des plus modestes

La loi prescrit de porter une attention particulière aux retraités les plus modestes[163]. Du point de vue du pilotage des paramètres de retraite, certains dispositifs – notamment les *minima* de pensions – concernent spécifiquement les faibles montants de pension. Il est donc pertinent de s'intéresser non seulement au niveau de vie moyen des retraités, mais également à celui des moins aisés d'entre eux.

1. Le taux de pauvreté des retraités

Avertissement : en raison des difficultés de production et de mesure soulevées par la crise sanitaire, l'Insee n'a pas publié les résultats détaillés sur le niveau de vie issus de l'ERFS 2020. Les derniers résultats disponibles datent donc de 2019 ; les résultats de 2021 seront disponibles en fin d'année 2023.

1.1 Des retraités significativement moins pauvres que l'ensemble de la population

Les retraités sont moins touchés par la pauvreté monétaire que le reste de la population, leur taux de pauvreté (proportion de personnes vivant sous le seuil de pauvreté) est inférieur à celui de l'ensemble de la population. En outre, les retraités qui vivent sous ce seuil en sont relativement peu éloignés ; l'intensité de la pauvreté (écart entre le niveau de vie médian des personnes pauvres et le seuil de pauvreté) est plus faible pour les retraités que pour l'ensemble de la population. Ce constat est globalement stable depuis une vingtaine d'années.

Le taux de pauvreté monétaire est une mesure de la dispersion des niveaux de vie[164] centrée sur les niveaux de vie les plus faibles. Le taux de pauvreté est défini comme la proportion de personnes dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté, fixé à 60 % du niveau de vie médian de l'ensemble de la population française (soit 1 102 euros par mois par individu en 2019).

Le taux de pauvreté des retraités est très inférieur à celui de l'ensemble de la population (9,5 % contre 14,6 % en 2019). Après avoir fortement baissé entre 1970 et 1996, le taux de pauvreté des retraités est resté globalement stable, entre 8 % et 10 %, entre 1996 et 2010. Il connait une légère diminution entre 2010 et 2017 qui peut s'expliquer, entre autres, par la baisse en euros constants du seuil de pauvreté entre 2009 et 2012 – liée à celle du revenu médian de l'ensemble de la population –, et par les revalorisations exceptionnelles du montant du minimum vieillesse pour les personnes seules, plus élevées que l'inflation entre le 1er septembre 2008 et le 1er avril 2013.

[163] Voir l'objectif de « *garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour tous les retraités* » dans l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale, ainsi que la mention explicite d'une « *attention prioritaire [aux retraités] dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté* ».
[164] Voir la définition du niveau de vie dans le chapitre 2 de la partie 3.

Pour la première fois depuis 2016, le taux de pauvreté au seuil de 60 % du niveau de vie médian diminue pour l'ensemble de la population (-0,2 point) mais pas pour les retraités chez qui la pauvreté progresse de 0,8 point entre 2018 et 2019. Ce rebond est surtout porté par l'augmentation du taux de pauvreté des personnes âgées de 65 ans ou plus qui vivent seules, passant de 14,3 % à 15,9 % entre 2018 et 2019 et atteignant même 16,5 % pour les femmes âgées seules en 2019. Cette hausse de la pauvreté s'accompagne néanmoins d'une baisse de l'intensité de la pauvreté, et le taux de pauvreté des retraités au seuil de 50 % du niveau de vie médian augmente relativement moins (+ 0,3 point). En d'autres termes, on observe que certains retraités qui se situaient un peu au-dessus du seuil à 60 % sont passés un peu en-dessous en 2019, sachant que ce seuil a connu une augmentation notable de près de 30 euros entre 2018 et 2019.

La hausse globale du seuil de pauvreté a été portée par la hausse du niveau de vie médian de l'ensemble de la population entre 2018 et 2019, mais la progression du niveau de vie médian des retraités a été moins forte que celle des actifs (+ 1,5 point contre + 2,7 points)[165]. En effet, les actifs ont pu bénéficier de la baisse du chômage en 2019 ainsi que de plusieurs mesures telles que l'exonération des heures supplémentaires ou la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat. Par ailleurs, certains retraités ont connu en 2019 une baisse de la CSG de 8,3 % à 6,6 %, mais pas les plus pauvres d'entre eux - qui sont exonérés ou soumis au taux réduit à 3,8 % qui n'a pas évolué - dont le niveau de vie a par conséquent été davantage affecté par la non-revalorisation des pensions servies par le régime général.

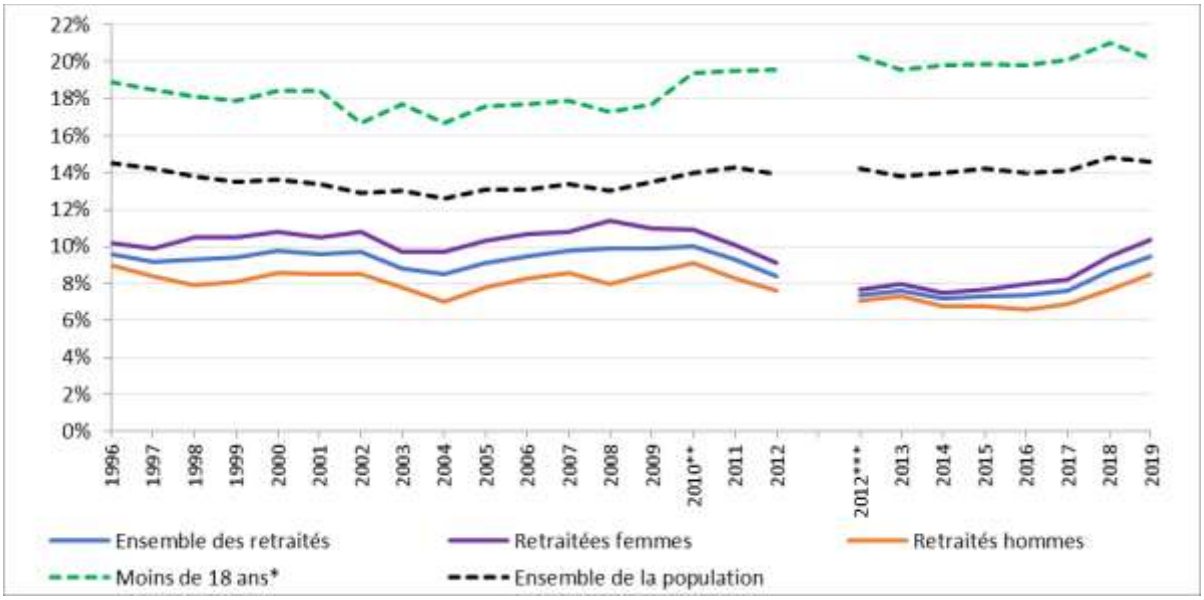
Le taux de pauvreté monétaire des retraités demeure toutefois, depuis les années 1980, en deçà de celui de l'ensemble de la population (qui s'élève à 14,6 % en 2019) et bien inférieur à celui des moins de 18 ans (20,2 % en 2019[166]). Le taux de pauvreté des personnes de 65-74 ans s'est par ailleurs rapproché depuis 2017 de celui des personnes de 75 ans et plus (respectivement 8,5 % et 8,7 % en 2018), alors qu'il lui était bien inférieur auparavant.

Enfin, le taux de pauvreté des femmes est plus élevé à la retraite, puisque 10,4 % des femmes retraitées sont pauvres contre 8,5 % des hommes retraités. Cet écart a tendance à se creuser depuis 2012 (il y avait 0,6 point de différence en 2012 ; en 2019, c'est 1,9 point).

[165] « En 2019, le niveau de vie médian augmente nettement et le taux de pauvreté diminue », Insee Première N°1875, Octobre 2021, Yann Guidevay, Jorick Guillaneuf

[166] Le taux de pauvreté des enfants de moins de 18 ans diminue de 0,8 point en 2019, une baisse liée notamment aux évolutions du taux de pauvreté des familles monoparentales (– 2,5 points) qui voient leur niveau de vie s'améliorer en raison d'une meilleure conjoncture du marché du travail et d'une plus forte hausse des salaires en bas de la distribution.

Figure 4.9 - Le taux de pauvreté monétaire des retraités de 1996 à 2019



Lecture : en 2019, le taux de pauvreté (proportion de personnes ayant un niveau de vie en dessous de 60 % du niveau de vie médian) était, selon l'enquête ERFS, de 9,5 % pour les retraités (10,4 % pour les femmes retraitées et 8,5 % pour les hommes retraités).
Champ : personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire dont la personne de référence n'est pas étudiante. Les personnes âgées vivant en institution (environ 4 % des retraités) sont hors champ.
Note : pour les ruptures de séries, voir l'encadré méthodologique du chapitre 2 de la partie 3 (niveau de vie).
** toutes les personnes de moins de 18 ans sont considérées comme enfant quelle que soit leur occupation.*
*** à partir de 2010, les estimations de revenus financiers mobilisent l'enquête Patrimoine 2010.*
**** cette série a été recalculée à partir des données de l'année 2012 en cohérence avec les modifications méthodologiques intervenues sur les données de l'année 2013. Par ailleurs, à partir de 2012, les estimations de revenus financiers mobilisent l'enquête Patrimoine 2014-2015.*
Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétropolées de 1996 à 2004 ; Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2019.

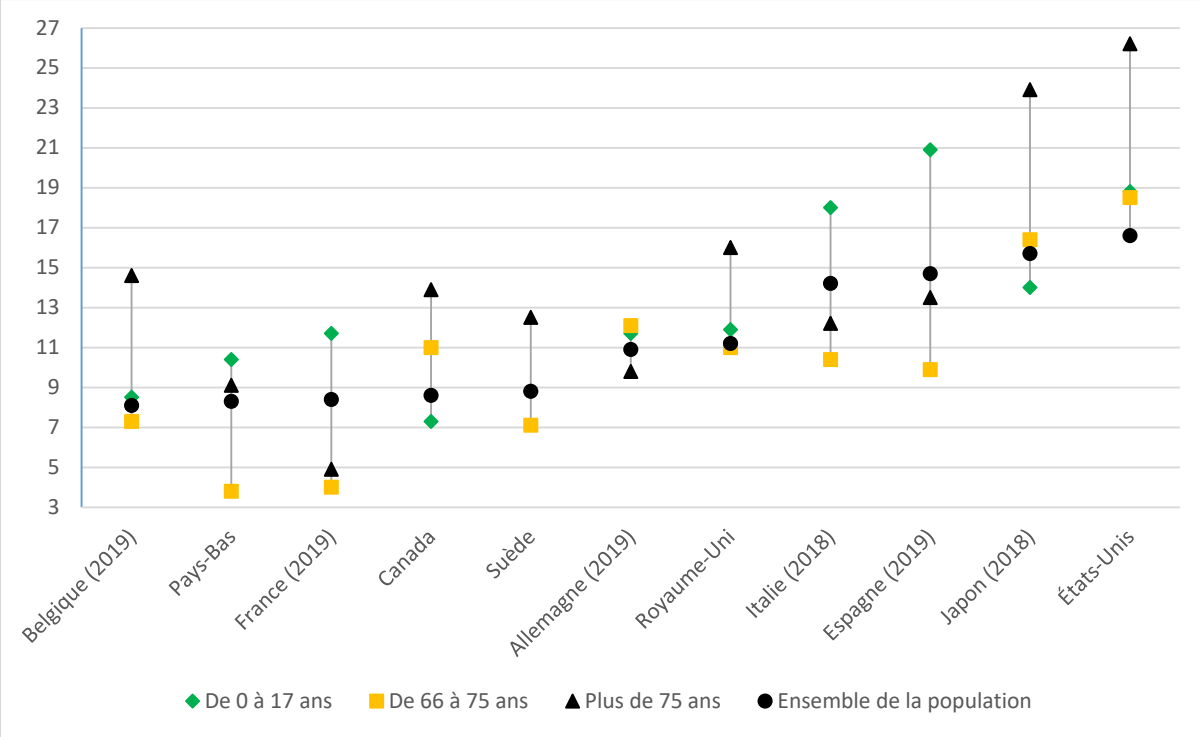
Encadré : Regard international sur le taux de pauvreté monétaire des retraités et des jeunes

L'OCDE propose un indicateur de pauvreté monétaire, avec un seuil de pauvreté fixé à 50 % du revenu médian (après impôts et transferts). En France, il est d'usage de fixer ce seuil à 60 %, c'est pourquoi les taux de pauvreté dans la figure ci-dessous diffèrent des données présentées précédemment et sont mécaniquement inférieurs.

La France se caractérise par l'un des taux de pauvreté global le plus faible parmi les pays suivis par le COR (8,4 % en 2019) mais aussi par un fort écart entre la pauvreté des plus jeunes (moins de 18 ans) et la pauvreté des personnes âgées (65 ans et plus). En effet, le taux de pauvreté des personnes âgées se révèle particulièrement bas en comparaison avec les autres pays (4,0 % pour les 66-75 ans et 4,9 % pour les plus de 75 ans en 2019 ; seuls les Pays-Bas ont un taux plus faible pour les 66-75 ans à 3,8 %, mais leur taux est plus élevé pour les plus de 75 ans, 9,1 % en 2020) alors que celui des enfants est plutôt dans la moyenne, similaire au Canada ou à la Suède par exemple (11,7 % en 2019).

La « performance » globale de la France en termes de taux de pauvreté doit donc beaucoup à la protection contre la pauvreté qu'elle garantit aux âges élevés. On retrouve ce profil dans les pays d'Europe du Sud (Espagne et Italie) tandis que cela s'inverse, dans les pays plus « libéraux » (Royaume-Uni, États-Unis), dans lesquels le taux de pauvreté des enfants est plus faible que celui des 66-75 ans.

Figure 4.A - Taux de pauvreté monétaire (au seuil de 50 % du revenu médian) comparés des jeunes et des plus de 65 ans en 2020 (sauf indication contraire)



Lecture : en 2019, le taux de pauvreté au seuil de 50 % du niveau de vie médian des personnes de 0 à 17 ans en France est de 11,7 %. En Suède le taux de pauvreté des enfants est exactement égal à celui de la population dans son ensemble, le losange vert n'apparait ainsi pas sur le graphique.
Note : le seuil de pauvreté retenu par l'OCDE est égal à 50% du revenu médian du pays après impôts et transferts.
Source : OCDE, base de données sur la distribution des revenus (2020 sauf indications contraires).

Le taux de pauvreté de l'ensemble de la population a progressé entre 2013 et la période récente dans presque tous les pays suivis par le COR (sauf au Canada, en Espagne et aux États-Unis). Mais ce taux de pauvreté augmente encore plus fortement pour les personnes de 66-75 ans, sauf pour le Royaume-

Uni. Les résultats semblent néanmoins plus contrastés pour les âges plus élevés. A l'exception du Royaume-Uni, la pauvreté des 66-75 ans a augmenté plus rapidement que la pauvreté des enfants, ce qui tendrait à réduire l'écart entre le taux de pauvreté des plus jeunes et des seniors, notamment en Espagne, en France, en Italie et aux Pays-Bas dans lesquels les enfants connaissent un taux de pauvreté bien plus important que les seniors.

Tableau 4.A - Évolution du taux de pauvreté monétaire entre 2013 et 2020 (sauf indications contraires) comparés des jeunes et des plus de 65 ans, points de pourcentage

	De 0 à 17 ans	De 66 à 75 ans	Plus de 75 ans	Ensemble de la population
Allemagne (2019)	1,9	4,6	0,2	1,8
Canada	-9,8	2,4	5,3	-4,7
Espagne (2019)	-2,5	5,3	7,5	-1,2
États-Unis	-1,7	1,8	-0,2	-0,6
France (2019)	0,3	1,6	0,3	0,5
Italie (2018)	0,3	1,5	2,7	0,9
Pays-Bas	0,3	1,5	4,4	0,5
Royaume-Uni	2,0	0,1	-1,0	0,8
Suède	-0,2	1,4	-0,7	0,2

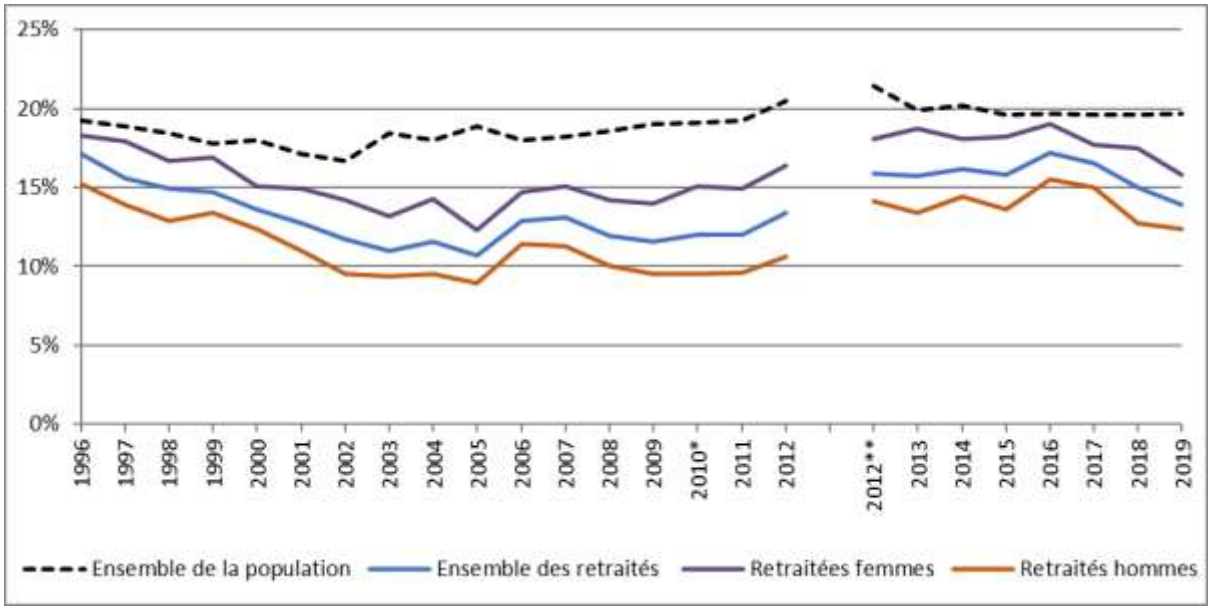
Lecture : entre 2013 et 2020, le taux de pauvreté au seuil de 50 % du niveau de vie médian des personnes de 0 à 17 ans en France a progressé de 0,3 point de pourcentage.
Note : le seuil de pauvreté retenu par l'OCDE est égal à 50% du revenu médian du pays après impôts et transferts.
Source : OCDE, base de données sur la distribution des revenus, 2013 et 2020 (sauf indications contraires).

Le taux de pauvreté monétaire peut être complété par un indicateur d'intensité de la pauvreté, qui permet d'apprécier à quel point le niveau de vie des personnes considérées pauvres (dont le niveau de vie est en deçà du seuil de pauvreté) est éloigné de ce seuil. L'Insee mesure cet indicateur comme l'écart relatif entre le niveau de vie médian des personnes pauvres et le seuil de pauvreté[167]. Plus cet indicateur est élevé, plus la pauvreté est dite intense, au sens où le niveau de vie des personnes pauvres est très inférieur au seuil de pauvreté.

L'intensité de la pauvreté des retraités a eu tendance à diminuer entre 1996 et 2005 (de 17 % en 1996 à 10,7 % en 2005) puis à progresser de nouveau jusqu'en 2016. Entre 2016 et 2019, l'intensité de la pauvreté des retraités a de nouveau baissé de plus de 3,3 points pour s'établir à 13,9 %, alors qu'elle reste stable pour l'ensemble de la population à 19,7 %. Les retraités pauvres ont en moyenne un niveau de vie moins éloigné du seuil que l'ensemble des personnes pauvres. Parmi les retraités, les femmes connaissent une intensité de la pauvreté bien supérieure à celle des hommes, et ce sur toute la période. Néanmoins, cet écart s'est réduit entre 2018 et 2019 avec la diminution notable de l'intensité de la pauvreté des femmes retraitées (de 17,5 % à 15,8 %). Chez les hommes retraités, l'indicateur demeure stable et s'établit à 12,4 % en 2019.

[167] Formellement, il est calculé de la manière suivante : (seuil de pauvreté - niveau de vie médian de la population pauvre) / seuil de pauvreté.

Figure 4.10 - L'intensité de la pauvreté des retraités de 1996 à 2019



Lecture : en 2019, l'intensité de la pauvreté est de 13,9 % pour les retraités (15,8 % pour les femmes retraitées et 12,4% pour les hommes retraités). L'intensité de la pauvreté est définie comme le ratio : (seuil de pauvreté - niveau de vie médian des pauvres) / seuil de pauvreté.
Champ : personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire dont la personne de référence n'est pas étudiante. Les personnes âgées vivant en institution (environ 4 % des retraités) sont hors champ.
Note : pour la rupture de série en 2012, voir l'encadré du chapitre 2 de la partie 3 (niveau de vie).
** à partir de 2010, les estimations de revenus financiers mobilisent l'enquête Patrimoine 2010.*
*** cette série a été recalculée à partir des données de l'année 2012 en cohérence avec les modifications méthodologiques intervenues sur les données de l'année 2013. Par ailleurs, à partir de 2012, les estimations de revenus financiers mobilisent l'enquête Patrimoine 2014-2015.*
Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétropolées de 1996 à 2004 ; Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2019.

1.2 Une approche complémentaire de la pauvreté : la privation matérielle et sociale

Le constat selon lequel les retraités sont moins touchés par la pauvreté que le reste de la population est confirmé par la mesure de la pauvreté en conditions de vie. Ce sont notamment les retraités les plus âgés qui apparaissent les moins affectés.

La mesure de la pauvreté en conditions de vie constitue une approche différente et complémentaire de la mesure de la pauvreté monétaire : un ménage est pauvre au sens monétaire si son niveau de vie (revenu par unité de consommation) est inférieur à un seuil, qui évolue comme le niveau de vie médian de la population. Un ménage est pauvre en conditions de vie s'il rencontre un certain nombre de difficultés matérielles, appréhendées à travers un questionnaire auprès des ménages.

Depuis 2020, l'indicateur de privation matérielle et sociale remplace l'indicateur de pauvreté en conditions de vie. Cet indicateur permet de mettre en exergue une situation de difficulté économique durable définie comme l'incapacité à posséder des biens ou à couvrir des dépenses.

Il vise à améliorer l'ancien indicateur de pauvreté en conditions de vie en introduisant de nouveaux items de privation liés à la participation sociale des individus.

Un ménage est considéré en situation de privation matérielle et sociale s'il subit au moins 5 privations parmi une liste de 13 privations possibles[168] (contre 8 privations parmi une liste de 27 privations pour l'ancien indicateur de pauvreté en conditions de vie). Chacun des 13 indicateurs correspond à la privation d'un élément de bien-être standard largement diffusé dans la population française.

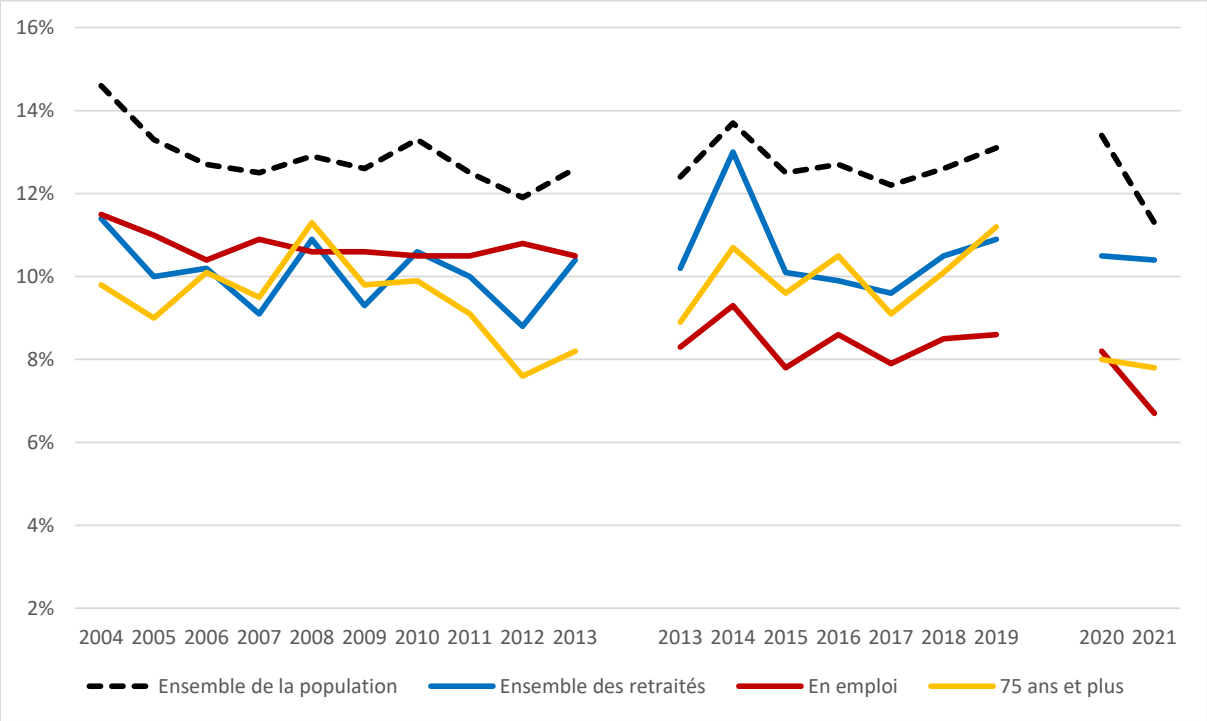
Le taux de privation matérielle et sociale des retraités est demeuré inférieur à celui de l'ensemble de la population durant toute la période 2004-2021. Il s'établit à 10,4 % en 2021[169], un niveau plus élevé que celui des personnes en emploi (6,7 % en 2021). Les retraités les plus âgés (plus de 75 ans) sont moins touchés par la privation matérielle et sociale (7,8 % en 2021). En 2021, la difficulté la plus fréquemment rencontrée par les retraités est le fait de ne pas pouvoir se payer une semaine de vacances par an hors du domicile.

La privation matérielle et sociale et le niveau de vie sont liés (33,4 % des personnes en dessous du 1er quintile de niveau de vie sont également en situation de privation matérielle et sociale en 2021) toutefois les deux mesures de la pauvreté ne se recoupent pas ce que l'on peut attribuer notamment à des comportements d'adaptation à des niveaux de vie faible.

Les changements du questionnaire sur les privations rendent délicate une analyse longitudinale du taux de privation. Malgré le caractère bruité de l'indicateur, le taux de privation apparaît relativement stable sur la période 2013-2019. Sur 2020-2021, on constate une relative stabilité pour les retraités et les plus de 75 ans[170] et une forte baisse du taux de privation pour l'ensemble de la population et les personnes en emploi qui renvoie certainement aux contraintes liées, en 2020, à la covid.

[168] Par exemple, le fait de ne pas pouvoir s'acheter de vêtements neufs ou ne pas pouvoir maintenir le logement à bonne température pour des raisons financières.
[169] Données provisoires.
[170] Le paiement des pensions par l'État a assuré une stabilité économique relative aux retraités. Ils ont néanmoins rencontré d'autres difficultés non-monétaires, comme l'isolement. Voir Célia Bouchet, Nicolas Duvoux. Did the Covid-19 pandemic create poverty in France ?. LIEPP Policy Brief n°65 bis, 2023. hal-04102226.

Figure 4.11 - La privation matérielle et sociale des retraités



Lecture : en 2021, 11,3 % des ménages sont en situation de pauvreté en conditions de vie (ils subissent au moins 5 privations sur les 13 définies par Eurostat).
Champ : ensemble des ménages en France métropolitaine.
**Rupture de série en 2013 : les données pour les années 2004-2013 présentent les résultats selon l'indicateur de pauvreté en conditions de vie tandis que celles pour les années 2013-2021 présentent les résultats selon l'indicateur de privation matérielle et sociale. L'enquête SRCV a fait l'objet d'une refonte : la durée du panel est passée de 9 ans à 4 ans et les traitements statistiques (pondérations et imputations) ont été revus. Cette refonte génère une rupture de série entre 2019 et 2020, qui impacte à la hausse le taux de la privation matérielle et sociale.*
Note : les données pour l'année 2020 ont été révisées en 2022 et les données 2021 sont provisoires. Les données relatives aux privations individuelles ne sont pas disponibles pour l'ensemble de la population, mais seulement sur les 16 ans et plus.
Sources : Insee, SRCV-Silc 2004 à 2019 et Insee, SRCV-Silc 2013 à 2021.

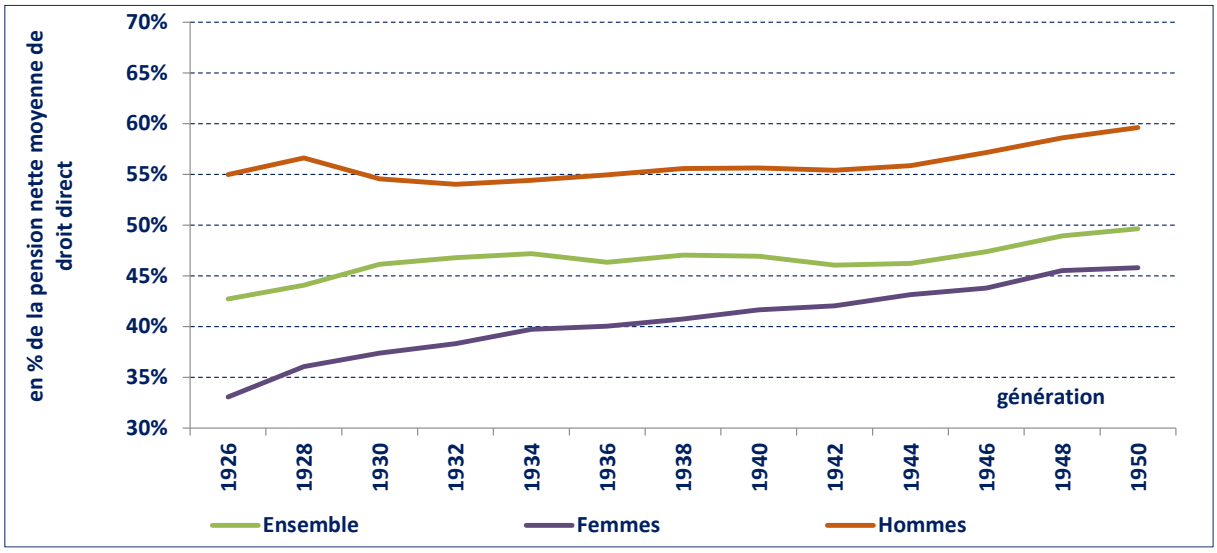
2. Dispersion des pensions les plus modestes par rapport à la moyenne

Le décret n° 2014-654 du 20 juin 2014 mentionne le suivi du « rapport, par génération de retraités, pour l'ensemble des régimes de retraite légalement obligatoires, entre la valeur où se situent les pensions des 10 % des retraités les moins aisés d'une part, et la valeur moyenne des pensions de l'ensemble des retraités d'autre part ». Cet indicateur est calculé sur le champ des retraités à carrière complète ; sur le champ de l'ensemble des retraités, il serait déterminé surtout par la distribution des durées de carrière et perdrait de sa pertinence en tant qu'indicateur relatif aux montants de pension.

Cet indicateur présente cependant plusieurs limites. Il compare deux indicateurs – la moyenne et le décile – aux propriétés statistiques différentes alors qu'il serait plus logique de rapprocher le décile inférieur de la médiane. L'interprétation de son évolution est par ailleurs complexe.

C'est la raison pour laquelle il est complété par des indicateurs qui permettent une vue en projection et sont centrés autour des conséquences d'une carrière réalisée au Smic.

Figure 4.12 - Rapport entre le seuil de pension nette des 10 % les moins aisés et la pension nette moyenne



Lecture : parmi la génération 1950, les 10 % de retraités ayant les pensions nettes les plus faibles perçoivent une pension nette inférieure à 49,6 % de la pension nette moyenne de la génération (droit direct uniquement).
Champ : retraités de droit direct à carrière complète (somme des coefficients de proratisation dans les régimes de base est égale à 100 % ou plus), résidant en France ou à l'étranger, pondérés pour être représentatifs des retraités de la génération en vie à l'âge de 66 ans, vivants au 31 décembre 2016.
Note : pensions égales à la somme de l'avantage principal de droit direct et de la majoration de pension pour 3 enfants ou plus associée, observées fin 2016. Pondérations corrigées de la mortalité différentielle.
Source : Drees, à partir de l'EIR 2016.

3. Les pensions servies à l'issue d'une carrière au Smic

Les précédents indicateurs peuvent être complétés par une approche par cas type. Le cas type retenu dans cette sous-partie est celui d'un salarié du secteur privé ayant une carrière complète entièrement cotisée au Smic. Comme pour le cas type n° 2, le taux de remplacement à la liquidation est calculé d'une part avec prise en compte du coefficient du solidarité à l'Agirc-Arrco, et d'autre part, hors coefficient de solidarité[171]. Conformément à ce qui est retenu pour les projections financières, le Smic (hors prime d'activité) est supposé à long terme évoluer comme le SMPT.

Avec les mesures de revalorisation des petites pensions contenues dans la loi du 14 avril 2023, les assurés justifiant d'une carrière complète cotisée au Smic pourront percevoir le minimum contributif (Mico) s'ils liquident leurs droits à compter du 1er septembre 2023 (voir Chapitre 5

[171] Dans la mesure où ce cas-type est supposé soumis à la CSG à taux réduit à la retraite, le coefficient de solidarité minore la pension complémentaire durant trois années (dans la limite de 67 ans) de 5 %.

Partie 4). En outre, et contrairement aux résultats des rapports précédents, la sensibilité des taux de remplacement aux différents scénarios de croissance de la productivité est très faible, en raison de la revalorisation du Mico et de sa majoration sur le Smic au moment de la liquidation des droits.

Les retraités de la génération 1963 sont les premiers concernés par la réforme : ils bénéficient du minimum contributif et de sa majoration et liquident leur pension au titre du départ anticipé pour carrières longues (départ à la retraite en 2024). Le taux de remplacement net du retraité de la génération 1963 s'élèverait à 82,7 % tandis qu'il serait de 79,4 % sans la réforme. Cette hausse de trois points s'explique notamment par le bénéfice du Mico qui majore la pension à la liquidation. Le taux de remplacement net s'élèverait ensuite à 80 % et 78 % pour les retraités des générations 1980 et 1990. Hors coefficient de solidarité, les taux de remplacement seraient en moyenne plus élevés d'un point, pour les générations nées entre 1960 et 2000.

Figure 4.13 - Taux de remplacement net à l'issue d'une carrière entièrement cotisée au Smic

Figure 4.13a - Taux de remplacement net à l'issue d'une carrière entièrement cotisée au Smic, y compris coefficient de solidarité à l'Agirc-Arrco

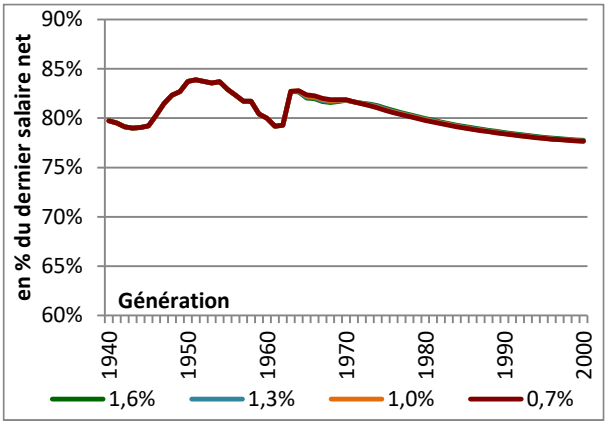
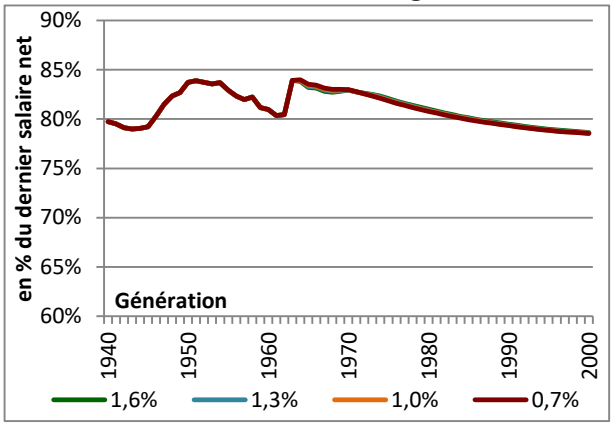


Figure 4.13b - Taux de remplacement net à l'issue d'une carrière entièrement cotisée au Smic, hors coefficient de solidarité à l'Agirc-Arrco



Source : Drees, modèle Trajectoire ; calculs SG-COR.

Les taux de remplacement ne tiennent pas compte ici de la prime d'activité qui complète les revenus des salariés rémunérés au Smic. Par exemple, une personne née en 1963, ayant cotisé toute sa carrière au Smic, qui vit seule, sans enfant et qui ne perçoit aucune autre source de revenus (pas d'allocations – elle réside hors zone géographique 1–, ni prestations sociales, ni revenus de remplacement ou de patrimoine) bénéficierait d'une prime d'activité mensuelle de 224 euros au cours de l'année précédant la liquidation de sa pension en 2024[172]. Dans ce cas, le taux de remplacement net (hors coefficient de solidarité à l'Agirc-Arrco) serait de 74 %, soit près de 9 points de moins que le taux de remplacement ne tenant pas compte du montant de la prime d'activité. Toutefois, pour une personne propriétaire de son logement ou logée à titre gratuit, le montant de la prime d'activité diminuerait d'un tiers et le taux de remplacement atteindrait 77 %.

4. Différence entre la pension servie à l'issue d'une carrière au Smic et le minimum vieillesse

Il est important d'apprécier si le système de retraite permet aux personnes dont le salaire de carrière est modeste d'obtenir une pension contributive supérieure au minimum vieillesse. Il s'agit d'analyser dans quelle mesure les droits contributifs (les droits acquis principalement en contrepartie de cotisations) sont plus élevés dans le cas des carrières modestes que les droits reconnus au titre de l'aide sociale (droits indépendants des cotisations préalables). En d'autres termes, les contributions des plus modestes sont-elles réellement valorisées au moment de la retraite ?

Pour appréhender cette question, on peut comparer, à l'année de la liquidation, le montant de la pension du cas type d'une carrière entièrement cotisée au Smic au montant de l'Aspa[173]. Pour les générations qui liquident en 2022, la pension servie à l'issue d'une carrière entièrement cotisée au Smic est égale à 1,07 fois le montant de l'Aspa. Pour étudier l'évolution du rapport entre cette pension et le niveau de l'Aspa, il est nécessaire de faire des hypothèses sur les évolutions futures du minimum de pension (ou minimum contributif) et de l'Aspa, outre celles du Smic déjà évoquées.

Selon la loi, le minimum de pension une fois la pension liquidée et l'Aspa sont indexés sur les prix. Les évolutions du minimum vieillesse montrent que celui-ci a évolué plus rapidement que les prix et plus rapidement que le salaire moyen par tête (SMPT), particulièrement à la fin des années 1970 et pendant les années 2000. Les dernières revalorisations[174] ont permis de porter le montant maximum de l'Aspa à 961,08 euros mensuels pour les personnes seules. Toutefois, la loi du 14 avril 2023 comporte des mesures de revalorisation du minimum contributif qui s'appliquent au cas type, en augmentant notamment le montant de sa pension à la liquidation.

[172] Selon les estimations du simulateur de la Caf.
[173] Voir Annexe 10 – Lexique.
[174] En raison de la forte inflation, le gouvernement a décidé d'une revalorisation anticipée au 1er juillet 2022 de 4% en faveur des retraités. Le montant de l'Aspa a ensuite été revalorisé à hauteur de 0,8% au 1er janvier 2023.

Aussi, en projection, deux options d'indexation sur les prix et d'indexation sur le salaire moyen par tête de l'Aspa sont présentées pour évaluer le rapport entre la pension nette après une carrière entièrement cotisée au Smic et l'Aspa.

Figure 4.14 - Pension nette à l'issue d'une carrière entièrement cotisée au Smic rapportée au montant de l'Aspa (minimum vieillesse)

Figure 4.14a - Aspa indexée sur les prix

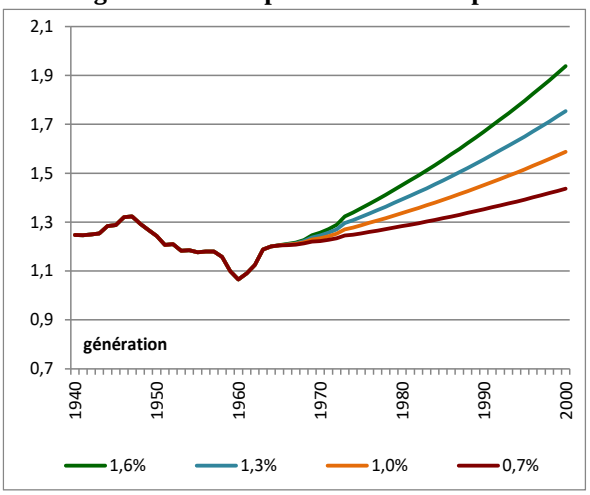
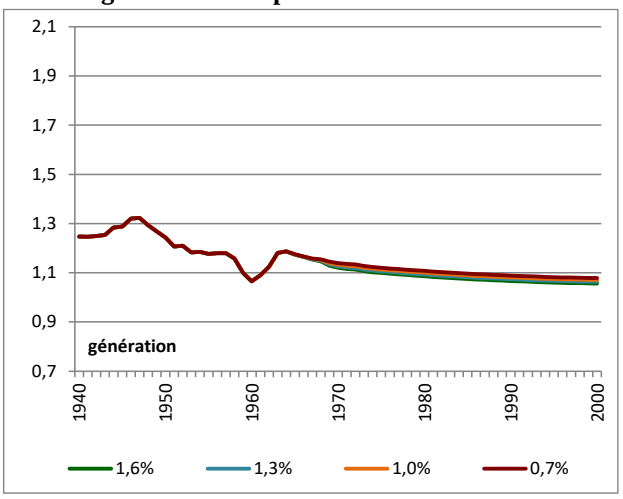


Figure 4.14b - Aspa indexée sur le SMPT



Source : Drees, modèle Trajectoire ; calculs SG-COR.

En cas d'indexation de l'Aspa sur les prix, la pension à l'issue d'une carrière au Smic serait constamment supérieure au montant de l'Aspa l'année de la liquidation. Pour le retraité de la génération 1963 qui bénéficie du Mico, la pension servie à l'issue d'une carrière entièrement cotisée au Smic serait égale à 1,19 fois le montant de l'Aspa. Avant la réforme, sa pension ne représentait que 1,13 fois le montant de l'Aspa. L'écart entre le montant de la pension du cas type et l'Aspa ne cesserait d'augmenter jusqu'à la génération 2000 et il serait d'autant plus élevé que la croissance du SMPT serait importante.

En cas d'indexation de l'Aspa sur le SMPT, la pension à la liquidation d'une carrière au Smic serait également constamment plus élevée que le montant de l'Aspa. Ces résultats contrastent avec ceux présentés dans le rapport précédent : à partir des générations 1970, le montant de la pension devenait inférieur au montant de l'Aspa en raison de l'évolution plus rapide du SMPT par rapport à celle des prix. Les mesures de revalorisation des petites pensions contenues dans la réforme ont pour effet d'inverser cette tendance et ce, jusqu'à la génération 2000. En conséquence, la pension du retraité de la génération 1970 serait égale à 1,12 fois le montant de l'Aspa dans le cadre du scénario de croissance de la productivité à 1,3 % (ce rapport serait égal à 0,99 sans les mesures de revalorisation). Enfin, l'écart entre le montant de la pension et celui de l'Aspa serait d'autant plus élevé que la croissance du SMPT serait faible.

En synthèse, l'augmentation du montant du Mico majoré ainsi que son indexation sur le Smic lors de la liquidation des droits permettent de conserver un écart plus ou moins conséquent selon la croissance du SMPT entre les droits liés aux contributions préalables et ceux qui ressortent de l'aide sociale.

Cette analyse est également valide lorsque l'Aspa est considérée au niveau du couple. En comparaison de la situation d'une personne seule et dans le cas où les deux membres du couple sont au Smic toute leur carrière, les droits à la retraite seraient doublés alors que le minimum vieillesse pour le couple en 2023 ne serait que de 1,55 fois l'Aspa d'une personne isolée (1 492,08 € contre 961,08 €). Dans un tel cas de double carrière au Smic au sein d'un couple, la pension servie procurerait des revenus à la retraite supérieurs au minimum vieillesse.

Chapitre 3. Les dispositifs de solidarité en matière de retraite

Les dispositifs de solidarité, qui viennent compléter les droits à pension acquis en contrepartie des cotisations versées pendant les périodes d'emploi, jouent un rôle important dans le système de retraite français : en 2016, parmi les 268,9 milliards d'euros (Md€) de prestations de droit direct versées par le système de retraite, près de 23 % auraient été attribuables aux dispositifs de solidarité[175].

Ces dispositifs accordent, sans lien direct avec les cotisations versées, des droits à retraite sous différentes formes : possibilité de départ avant l'âge légal d'ouverture des droits, majorations du montant de la pension (en cas d'enfants par exemple ou encore pour élever la pension à un certain montant)[176], validation de droits (trimestres ou points) supplémentaires au titre de certaines périodes de non-emploi.

Ces droits sont attribués dans diverses circonstances : au titre des enfants (MDA, AVPF[177], majorations de montant de pension pour les parents de trois enfants et plus et départs anticipés pour motifs familiaux dans les régimes spéciaux), au titre des carrières longues, en raison de la pénibilité ou du caractère dangereux de certains métiers (départs anticipés au titre des catégories actives dans les régimes spéciaux et au titre du handicap, de la pénibilité et de l'amiante dans les régimes du secteur privé) ou de la faiblesse des salaires (*minima* de pensions : minimum contributif et minimum garanti[178]) ou encore en contrepartie des périodes de chômage, maladie, maternité, invalidité, etc. (périodes assimilées et points).

En outre, les pensions de droit direct sont complétées, au décès du conjoint, par des pensions de réversion[179] attribuées selon des règles spécifiques.

Les résultats présentés dans ce chapitre portent sur l'année 2016. Les résultats seront actualisés quand les données du prochain EIR, portant sur les retraités vivants au 31 décembre 2020 seront disponibles. La méthode d'estimation est similaire à celle utilisée précédemment (voir encadré méthodologique en fin de partie).

[175] Hors minimum vieillesse – qui n'est pas une prestation de retraite au sens strict – et pensions de retraite anticipée pour invalidité versées aux moins de 62 ans dans les régimes spéciaux.
[176] Voir Annexe 10 – Lexique.
[177] MDA et AVPF : voir Annexe 10 – Lexique.
[178] Minimum contributif et minimum garanti : voir Annexe 10 – Lexique.
[179] Voir Annexe 10 – Lexique.

1. La part des dispositifs de solidarité dans les pensions

1.1 Les pensions de droit direct représentaient 88,5 % des pensions versées et les pensions de réversion, 11,3 %

En 2016, le système de retraite a versé au total 303,7 milliards d'euros de pensions, dont 268,9 milliards d'euros de pensions de droit direct (y compris les majorations des pensions de droit direct pour trois enfants et plus) et 34,4 milliards d'euros de pensions de réversion[180] qui représentaient 11,3 % de la masse totale des pensions de retraite.

Tableau 4.1 - Part des pensions de droit direct et de réversion dans les montants de pension en 2016

Montants des pensions en 2016	En milliards d'euros			En % de la masse de l'ensemble des pensions de retraite		
	Femmes	*Hommes*	*Ensemble*	*Femmes*	*Hommes*	*Ensemble*
Pensions de droit direct	107,5	161,3	268,8	76,9%	98,4%	88,5%
Pensions de réversion	32,2	2,0	34,2	23,0%	1,2%	11,3%
Majorations pour tierce personne	0,2	0,3	0,5	0,1%	0,2%	0,1%
Ensemble des pensions de retraite	**139,8**	**163,8**	**303,7**	**100,0%**	**100%**	**100%**

Lecture : en 2016, la masse totale des pensions de retraite versée s'élevait à 303,7 milliards d'euros (montant annualisé des pensions versées fin 2016). Elle se répartissait entre 268,8 milliards d'euros de pensions de droit direct (y compris majorations pour trois enfants et plus) et 34,2 milliards d'euros de pensions de réversion (y compris majorations), auxquelles s'ajoutaient 0,5 milliard d'euros de majorations de pension pour tierce personne, ces majorations s'appliquant, en fonction de la situation de l'assuré, soit aux pensions de droit direct, soit aux pensions de réversion.
Champ : ensemble des retraités de droit direct ou de droit dérivé au 31 décembre 2016. Pensions hors minimum vieillesse et pensions de retraite anticipée pour invalidité versées aux moins de 62 ans dans les régimes spéciaux.
Source : Drees, EIR 2016.

1.2 Les dispositifs de solidarité représentent un peu plus d'un cinquième des pensions de droit direct

Les dispositifs de solidarité représentaient 60,9 milliards d'euros en 2016, soit 22,7 % de l'ensemble des prestations de droit direct versées (voir tableau 4.2). Hors dispositifs de solidarité, la masse des pensions de droit direct aurait représenté 207,9 milliards d'euros cette année-là.

[180] S'y ajoutent des majorations pour tierce personne qui sont liées à la situation de l'assuré et qui s'appliquent soit aux pensions de droit direct, soit aux pensions de réversion, sans qu'il soit possible de les distinguer dans les données disponibles.

Parmi les droits directs versés au titre de la solidarité, les droits familiaux (majorations de durée d'assurance – MDA –, allocation vieillesse des parents au foyer – AVPF –, départs anticipés pour motifs familiaux et majorations de pension pour trois enfants et plus) s'élevaient au total à 19,4 milliards d'euros en 2016[181], soit 7,2 % de la masse totale des pensions de droit direct, dont 3 % au titre des majorations de pension, 2,6 % au titre des MDA, et 1,1 % au titre de l'AVPF.

Les pensions de droit direct versées avant l'âge légal d'ouverture des droits représentaient 15,1 Md€, soit 5,6 % des droits propres. Il s'agit en très grande partie des départs anticipés au titre de la catégorie d'emploi (catégories actives et militaires) et des départs anticipés pour carrière longue.

Les *minima* de pension s'élevaient à 8,5 Md€, soit 3,2 % des droits directs. Enfin, la compensation des accidents de carrière (périodes de chômage, de maladie, etc.) ou des périodes de maternité représentait 17,9 Md€, soit 6,7 % des pensions de droit direct versées[182].

[181] Les droits familiaux représentaient au total 20,6 milliards d'euros si l'on inclut les majorations pour trois enfants et plus s'appliquant aux pensions de réversion.
[182] L'hypothèse conventionnelle des calculs est que l'assuré n'aurait pas modifié l'âge de liquidation de ses droits s'il n'avait pas bénéficié des trimestres accordés pour les périodes hors de l'emploi alors que dans les faits, certains assurés auraient vraisemblablement décalé leur liquidation.

Tableau 4.2 - Part des différents dispositifs de solidarité dans les montants de pension de droit direct en 2016

Montants des pensions en 2016	En milliards d'euros	En % de la masse de l'ensemble des pensions de retraite
Pensions de droit direct, y compris majorations pour trois enfants et plus	**268,9**	**100,0%**
Majorations pour trois enfants et plus [a]	8,0	3,0%
Départ anticipé pour motifs familiaux [b]	1,3	0,5%
Départ anticipé lié à la catégorie	8,2	3,0%
Départ au titre des carrières longues	6,1	2,3%
Départ anticipé au titre d'un autre motif (handicap, incapacité permanente, pénibilité, amiante)	0,8	0,3%
Taux plein inaptitude	1,6	0,6%
Minima de pension	8,5	3,2%
MDA [c]	7,0	2,6%
AVPF [d]	3,1	1,1%
Autres majorations et périodes assimilées	16,3	6,1%
Masses de prestations hors solidarité	**207,9**	**77,3%**

Droits familiaux [a]+[b]+[c]+[d]	**19,4**	**7,2%**
Autres dispositifs de solidarité	**41,5**	**15,4%**
Ensemble des dispositifs de solidarité (sur pensions de droit direct)	**60,9**	**22,7%**

Lecture : en 2016, la masse des pensions de droit direct (hors réversions), y compris les majorations pour trois enfants [a] et plus appliquées aux pensions de droit direct, s'élevait à 268,9 milliards d'euros. Les masses des différents dispositifs de solidarité s'appliquant aux pensions de droit direct (hors majorations pour trois enfants et plus) sont calculées par différence, d'abord en déduisant la masse des pensions versées avant l'âge légal pour motifs familiaux (parents de trois enfants) [b] ou au titre de la catégorie (liquidations au titre du handicap, de la pénibilité, catégories actives de la fonction publique, ou militaires, départs anticipés pour carrières longues) puis les minima de pension et enfin les autres dispositifs de solidarité (majorations de durée d'assurance [c], AVPF [d] ou encore validation de droits pour les périodes hors emploi). En l'absence de ces dispositifs, les masses de pension se seraient élevées à 207,9 milliards d'euros.
Champ : ensemble des retraités de droit direct ou de droit dérivé au 31 décembre 2016. Pensions hors minimum vieillesse et pensions de retraite anticipée pour invalidité versées aux moins de 62 ans dans les régimes spéciaux.
Source : Drees, EIR 2016.

1.3 La part des masses financières consacrées aux dispositifs de solidarité varie selon les statuts et les régimes

La part des dispositifs de solidarité est légèrement plus élevée dans les régimes de la fonction publique où ils représentaient 23,7 % des pensions de droit direct en 2016 que dans ceux des salariés du secteur privé où ils s'élevaient à 23,1 % (voir la figure 4.16) :

- Les départs anticipés dont bénéficient certains anciens agents de la fonction publique (catégories actives et militaires) représentent une part importante, alors que ces dispositifs n'existent pas dans le secteur privé.

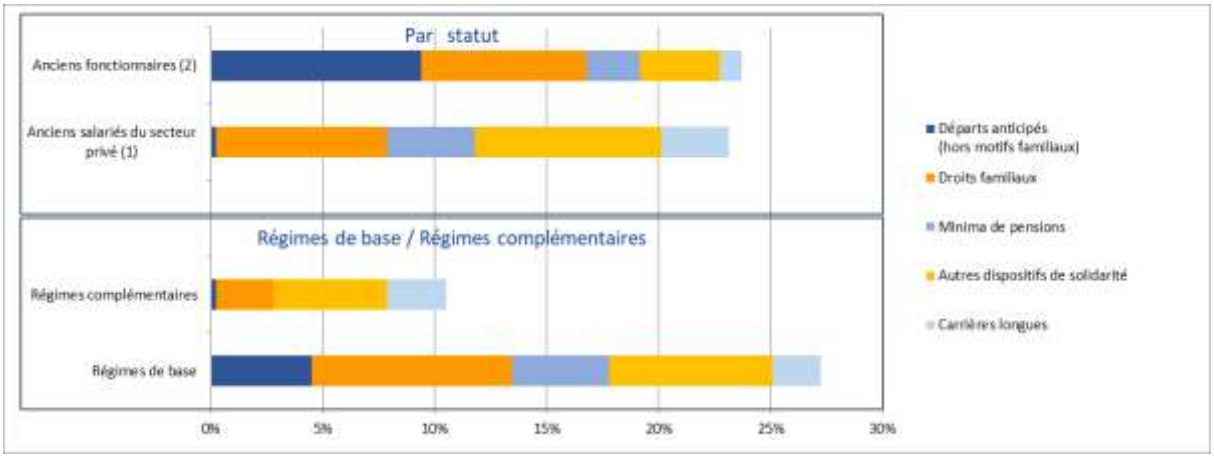
- La part des dispositifs liés aux droits familiaux est sensiblement équivalente entre anciens salariés du privé et anciens fonctionnaires : si pour ces derniers, les majorations de durée d'assurance pour enfants sont significativement moins favorables que dans le secteur privé[183], les anciens fonctionnaires bénéficient encore des départs anticipés pour motifs familiaux même si ce dispositif a été supprimé par la réforme de 2010[184].
- En revanche, la part des *minima* de pension est plus faible pour les fonctionnaires que pour les salariés, les pensions des anciens fonctionnaires étant globalement plus élevées, du fait notamment d'une plus grande représentation des agents de catégorie A par rapport aux cadres du secteur privé.
- Il en est de même pour les départs anticipés pour carrière longue dont la part s'élève à 3 % pour les salariés contre 1 % pour les fonctionnaires.
- Enfin, la part des autres dispositifs de solidarité (principalement liés aux accidents de carrière) est logiquement plus faible chez les fonctionnaires, car ceux-ci ne sont pas touchés par le chômage (du moins pendant les périodes où ils exercent en tant que fonctionnaires) et parce que certaines périodes assimilées, comme les périodes de maladie, sont incluses dans la durée de services.

Par ailleurs, la part de la solidarité est beaucoup plus faible dans les régimes complémentaires (10,5 % des pensions de droit direct) que dans les régimes de base (27,2 %) pour plusieurs raisons :

- Les départs anticipés au titre de la catégorie (catégorie active ou parent de trois enfants et plus) dans la fonction publique représentent une part élevée des droits[185].
- Les droits familiaux sont globalement plus élevés dans les régimes de base que dans les régimes complémentaires, notamment en raison de l'AVPF qui n'ouvre des droits que dans le régime général.
- Les *minima* de pension ne sont versés que par les régimes de base.
- Les périodes hors de l'emploi donnent proportionnellement plus de droits à pension dans les régimes de base que dans les régimes complémentaires.

[183] 4 trimestres par enfant nés avant 2004 pour les fonctionnaires, puis 2 trimestres pour les enfants nés à partir de 2004 contre 8 trimestres par enfant dans le privé.
[184] Cette extinction étant progressive, ces motifs continuent de jouer en 2016.
[185] Même si les régimes spéciaux sont des régimes « intégrés » (base + complémentaire), ils sont entièrement comptabilisés dans les régimes de base.

Figure 4.15 - Part des dispositifs de solidarité dans les montants de pension de droit direct des anciens salariés par statut (privé / public) et régime (base / complémentaire)



(1) Cnav + MSA salariés + Agirc-Arrco + Ircantec
(2) Régime de la fonction publique de l'État + CNRACL + RAFP
Lecture : en 2016, la part des dispositifs de solidarité a représenté 23,1 % des pensions de droit direct versées dans les régimes des anciens salariés du secteur privé et 23,7 % dans ceux des anciens fonctionnaires.
Champ : ensemble des retraités de droit direct ou de droit dérivé au 31 décembre 2016. Pensions hors minimum vieillesse et pensions de retraite anticipée pour invalidité versées aux moins de 62 ans dans les régimes spéciaux.
Source : Drees, EIR 2016.

2. L'apport des dispositifs de solidarité selon les caractéristiques des retraités

2.1 La part des dispositifs de solidarité augmente avec l'âge

Les dispositifs de solidarité représentaient 15,6 % des pensions de droit direct des retraités âgés de 65 à 69 ans en 2016. Cette proportion augmente avec l'âge pour atteindre 19,7 % pour les retraités âgés de 90 ans et plus (voir le tableau 4.3).

Ce résultat est à rapprocher du fait que les femmes, qui ont une espérance de vie plus élevée et qui bénéficient davantage des dispositifs de solidarité que les hommes[186], sont surreprésentées dans les tranches d'âge les plus élevées. D'autres facteurs contribuent également à ces différences, mais de façon complexe pour certains dispositifs : par exemple, la baisse de la fécondité a plutôt tendance à baisser les droits familiaux pour les générations les plus jeunes mais l'instauration de l'AVPF depuis 1972 freine cette évolution. De même, les majorations de pension pour enfants, qui sont proportionnelles aux droits directs, sont moins élevées pour les retraités âgés de 90 ans et plus, majoritairement des femmes ayant de plus faibles pensions et donc de plus faibles majorations.

[186] Voir le chapitre 4 de la partie 4.

Tableau 4.3 - Part des dispositifs de solidarité dans les montants de pension de droit direct par tranche d'âge quinquennal

en %	65 - 69 ans	70 -74 ans	75 -79 ans	80 -84 ans	85 -89 ans	90 ans et plus
Droits familiaux	6,6%	6,6%	7,3%	7,8%	7,8%	5,8%
Minima de pensions	3,0%	3,5%	4,1%	4,4%	4,2%	4,7%
Autres dispositifs de solidarité	6,0%	6,9%	8,2%	8,2%	8,1%	9,2%
Ensemble des dispositifs de solidarité (sur pensions de droit direct)	15,6%	17,0%	19,5%	20,5%	20,1%	19,7%

Lecture : en 2016, la part des dispositifs de solidarité a représenté 15,6 % des pensions de droit direct versées aux retraités âgés de 65 à 69 ans. Par convention, les dispositifs liés aux départs anticipés n'étant comptabilisés que pour les assurés n'ayant pas atteint l'âge d'ouverture des droits de droit commun (voir encadré méthodologique), ils ne sont pas pris en compte ici.
Champ : ensemble des retraités de droit direct ou de droit dérivé au 31 décembre 2016. Pensions hors minimum vieillesse et pensions de retraite anticipée pour invalidité versées aux moins de 62 ans dans les régimes spéciaux.
Source : Drees, EIR 2016.

2.2 Les dispositifs de solidarité bénéficient proportionnellement plus aux retraités les plus modestes

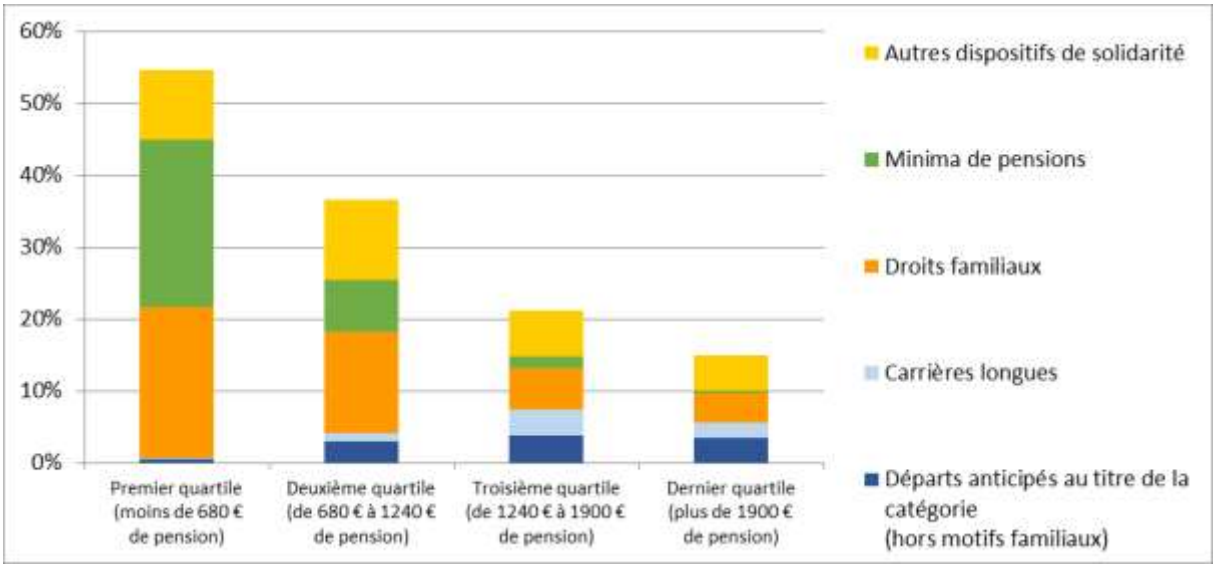
En 2016, les dispositifs de solidarité représentaient près de 55 % des pensions de droit direct versées aux retraités appartenant au premier quartile de la distribution des pensions contre 14,9 % des pensions versées aux retraités appartenant au dernier quartile (voir la figure 4.17). Les écarts de pension proviennent à la fois des différences de durées de carrière et des écarts de revenus d'activité : les personnes ayant les pensions les plus modestes sont celles ayant les durées de carrière les plus courtes et/ou les revenus d'activité les plus faibles.

Les assurés du 1er quartile bénéficient logiquement plus que les autres assurés des *minima* de pension : ces dispositifs représentent quasiment le quart de leurs pensions de droit direct (0,2 % des pensions versées aux retraités du dernier quartile en 2016).

La part des dispositifs liés aux droits familiaux est également plus élevée pour les retraités les plus modestes. D'une part, même si les majorations pour enfant sont proportionnelles à la pension, les femmes ayant eu plus de trois enfants sont surreprésentées dans le premier quartile. D'autre part, les retraités de ce quartile bénéficient plus souvent de l'AVPF, qui est soumise à condition de ressources. *A contrario*, les assurés des troisième et quatrième quartiles de pension bénéficient le plus des départs anticipés au titre de la catégorie et des dispositifs de carrière longue.

Enfin, les dispositifs liés à la compensation des aléas de carrière bénéficient plus aux pensions des retraités des deux premiers quartiles. En particulier, la part de la solidarité liée à la liquidation au taux plein pour invalidité ou inaptitude est plus forte dans le premier quartile des pensions.

Figure 4.16 - Part des dispositifs de solidarité selon le montant de pension



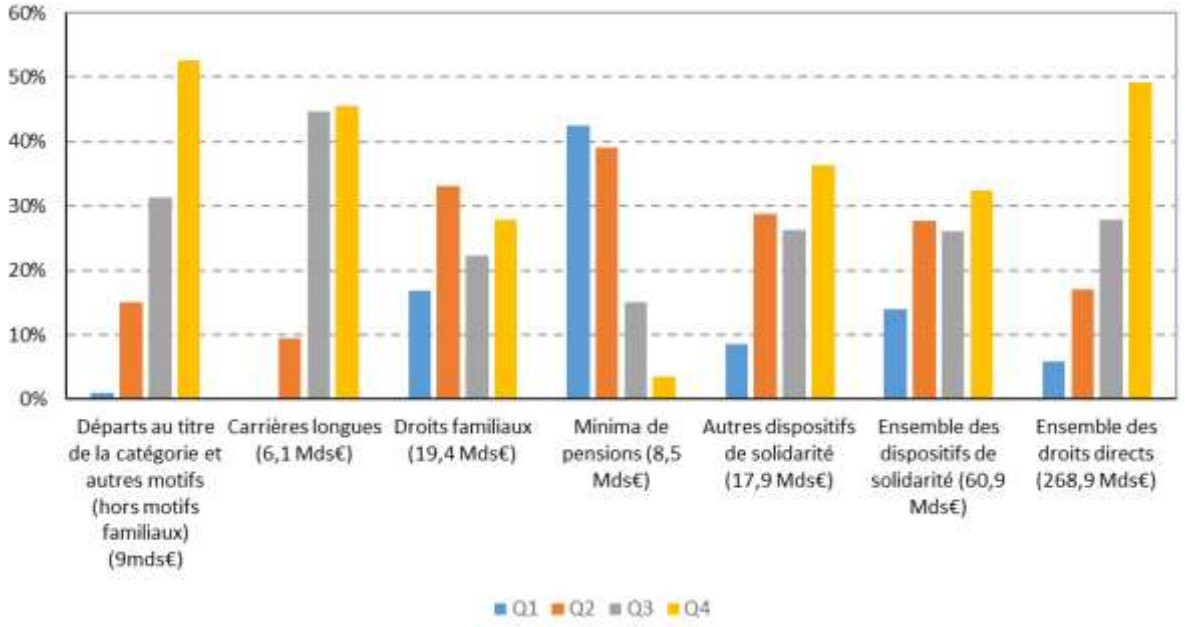
Lecture : en 2016, la part des dispositifs de solidarité a représenté 54,6 % des pensions de droit direct versées aux retraités appartenant au premier quartile de la distribution des pensions et 14,9 % de ceux appartenant au dernier quartile.
Champ : ensemble des retraités de droit direct ou de droit dérivé au 31 décembre 2016. Pensions hors minimum vieillesse et pensions de retraite anticipée pour invalidité versées aux moins de 62 ans dans les régimes spéciaux.
Source : Drees, EIR 2016.

2.3 Les masses versées au titre de la solidarité sont toutefois plus importantes pour les retraités les plus aisés

Si les dispositifs de solidarité augmentent proportionnellement plus les pensions des retraités les plus modestes, les masses versées à ce titre aux 25 % de retraités les plus aisés sont plus de deux fois plus importantes que celles versées aux 25 % de retraités les plus modestes (32,3 % contre 14 %). Les masses versées aux retraités du deuxième quartile de pensions représentent, quant à elles, 27,7 % des dispositifs de solidarité.

Une partie importante des dispositifs de solidarité (droits familiaux, droits venant compenser les aléas de carrière) vient en effet améliorer le salaire de référence pris en compte pour le calcul de la pension. Plus celui-ci sera important, plus les droits versés au titre de la solidarité seront importants. Par exemple, 3,7 milliards d'euros ont été versés aux retraités les plus aisés au titre de la majoration de 10 % pour les parents de trois enfants contre 0,6 Md€ aux retraités les plus modestes. Les droits accordés au titre des périodes hors de l'emploi permettent en outre d'atteindre plus souvent le taux plein et bénéficient ainsi plus aux retraités du milieu de l'échelle, plus souvent à carrière complète, qu'à ceux du premier quartile. Ces droits s'élevaient ainsi à 6,5 milliards d'euros en 2016 pour les retraités les plus aisés, 5,2 Md€ et 4,7 Md€ pour les retraités des deuxième et troisième quartiles et 1,5 Md€ pour les plus modestes.

Figure 4.17 - Part des masses versées au titre des dispositifs de solidarité selon le montant de pension



Lecture : en 2016, 32,3 % des masses liées aux dispositifs de solidarité ont été versées aux retraités appartenant au dernier quartile de la distribution des pensions qui percevaient 49,2 % du total des pensions de droit direct.
Champ : ensemble des retraités de droit direct ou de droit dérivé au 31 décembre 2016. Pensions hors minimum vieillesse et pensions de retraite anticipée pour invalidité versées aux moins de 62 ans dans les régimes spéciaux.
Source : Drees, EIR 2016.

Chapitre 4. L'équité entre les femmes et les hommes au regard de la retraite

Ce chapitre est consacré à l'équité entre les femmes et les hommes au regard de la retraite[187]

Il décrit les écarts de situation entre les femmes et les hommes au regard de la carrière, ainsi que du montant des pensions et du niveau de vie. Il compare également l'apport des dispositifs de solidarité dans les pensions des femmes et des hommes. Il examine enfin la situation relative des femmes au regard de la durée de retraite.

1. La situation relative des femmes au regard de la carrière

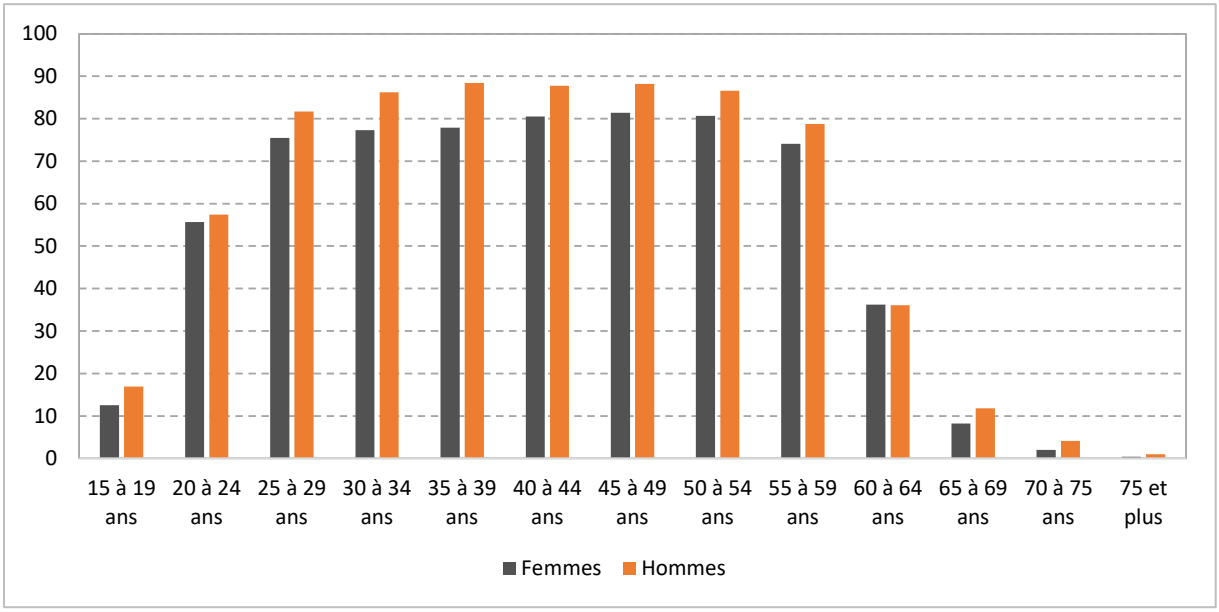
Les femmes ont des carrières moins favorables que celles des hommes et acquièrent moins de droits à la retraite, pour différentes raisons.

1.1 Les femmes ont des taux d'emploi inférieurs à ceux des hommes, mais des taux de chômage désormais similaires

L'écart entre le taux d'emploi des femmes et des hommes s'est réduit à tous les âges depuis 1975. Pour autant, à tous les âges, les femmes sont moins souvent en emploi que les hommes. L'écart est maximal entre 25 et 49 ans (de l'ordre de 8 points), les cycles d'activité féminins restant marqués par la maternité. L'écart de taux d'emploi entre les femmes et les hommes n'est plus imputable au chômage, puisque les femmes et les hommes ont désormais des taux de chômage similaires, voire inférieurs.

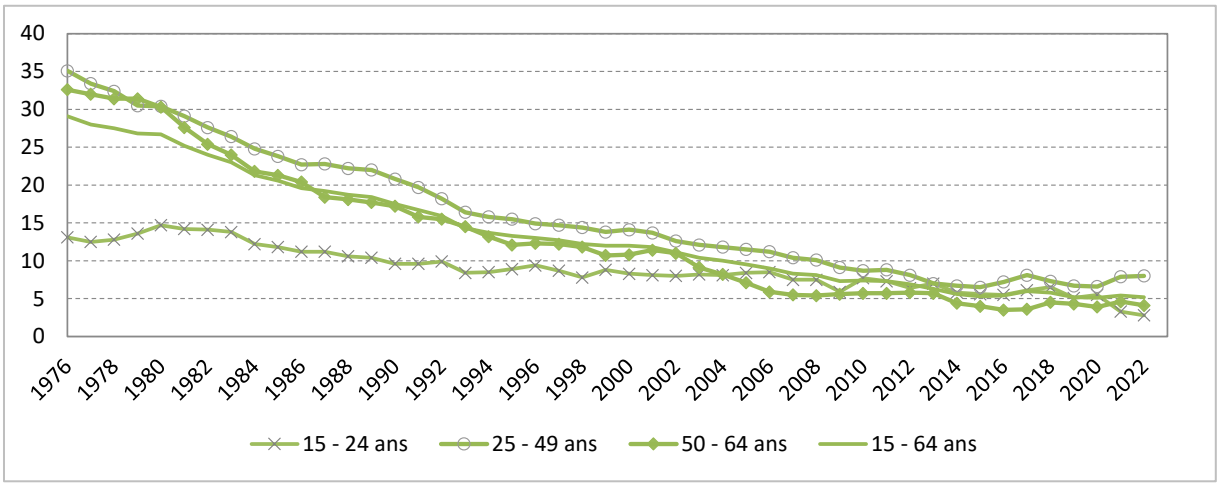
[187] La loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 dispose que les assurés bénéficient d'un traitement équitable au regard de la durée de la retraite comme du montant de leur pension, quel que soit leur sexe. Elle confère au COR et au Comité de suivi des retraites la mission de suivre la situation comparée des femmes et des hommes au regard de l'assurance vieillesse.

Figure 4.18 - Taux d'emploi (au sens du BIT) par tranches d'âge quinquennal des femmes et des hommes en 2022



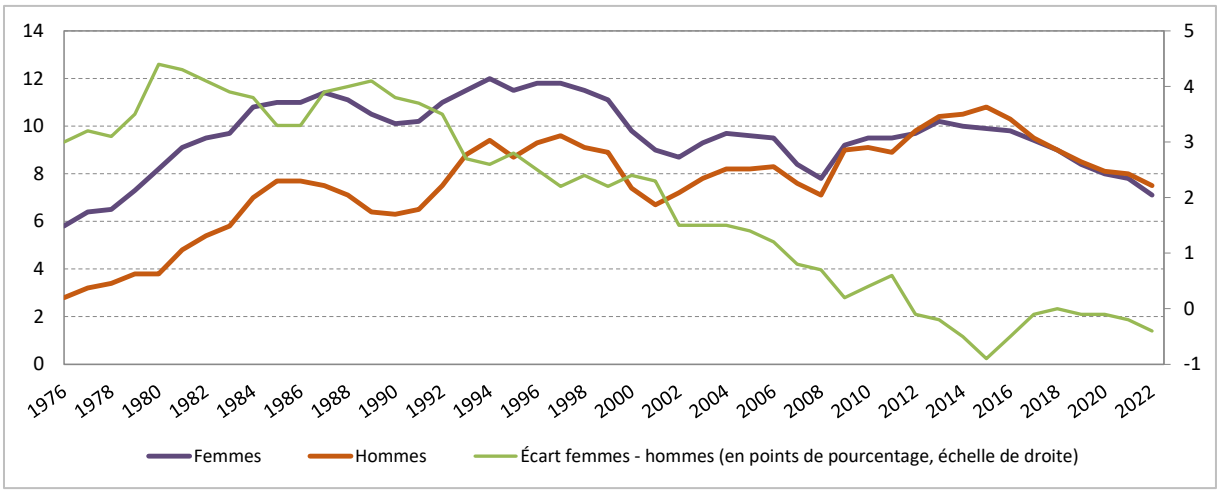
Champ : France hors Mayotte, personnes de 15 ans ou plus, vivant en logement ordinaire
Source : Insee, enquête Emploi 2022.

Figure 4.19 - Écart du taux d'emploi (au sens du BIT) entre les hommes et les femmes, par tranches d'âge quinquennal, de 1976 à 2022, en points de pourcentage



Champ : France hors Mayotte, personnes de 15 ans ou plus, vivant en logement ordinaire.
Sources : Insee, enquête Emploi 2022, séries longues sur le marché du travail.

Figure 4.20 - Taux de chômage (au sens du BIT) des femmes et des hommes, de 1976 à 2022 (en %)

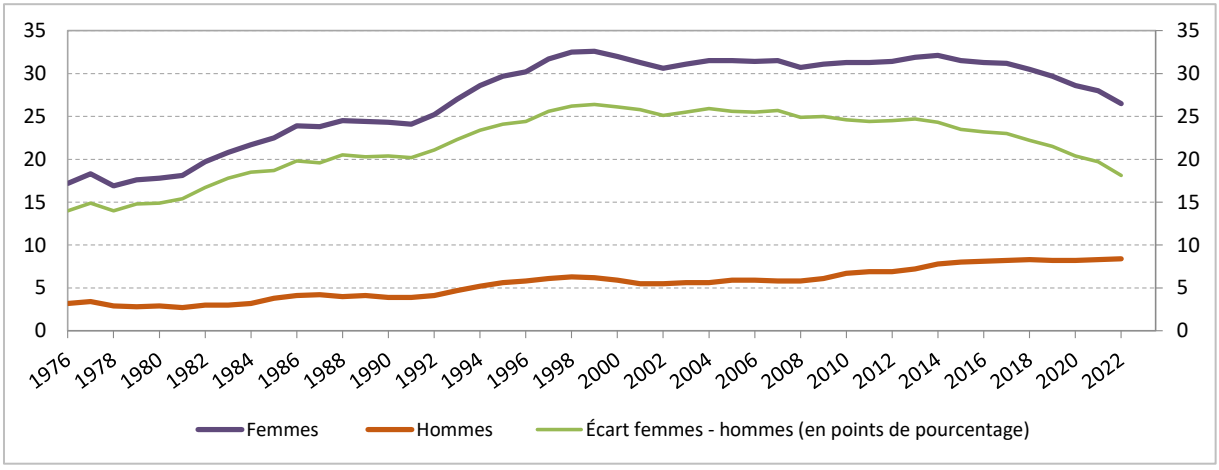


Note : données de 1976 à 2022, corrigées pour les ruptures de série.
Champ : France hors Mayotte, personnes de 15 ans ou plus, vivant en logement ordinaire.
Sources : Insee, enquête Emploi 2022, séries longues sur le marché du travail EE.

1.2 Les femmes travaillent plus souvent à temps partiel que les hommes

Le travail à temps partiel des femmes s'est beaucoup développé de la fin des années 1970 à la fin des années 1990. Après une stabilisation pendant deux décennies autour de 30 %, le taux de temps partiel des femmes décroît depuis 2014 et se situe à 26,5 % en 2022. Pour les hommes, le taux de temps partiel augmente tendanciellement pour s'élever à 8,4 % en 2022 (soit un écart d'environ 18 points entre les taux de temps partiel des femmes et des hommes en 2022).

Figure 4.21 - Part de l'emploi à temps partiel dans l'emploi total des femmes et des hommes de 1976 à 2022 (en %)



Note : données de 1976 à 2022, corrigées pour les ruptures de série.
Champ : France hors Mayotte, population des ménages, personnes de 15 ans et plus.
Source : Insee, enquêtes Emploi 2022 (calculs Insee).

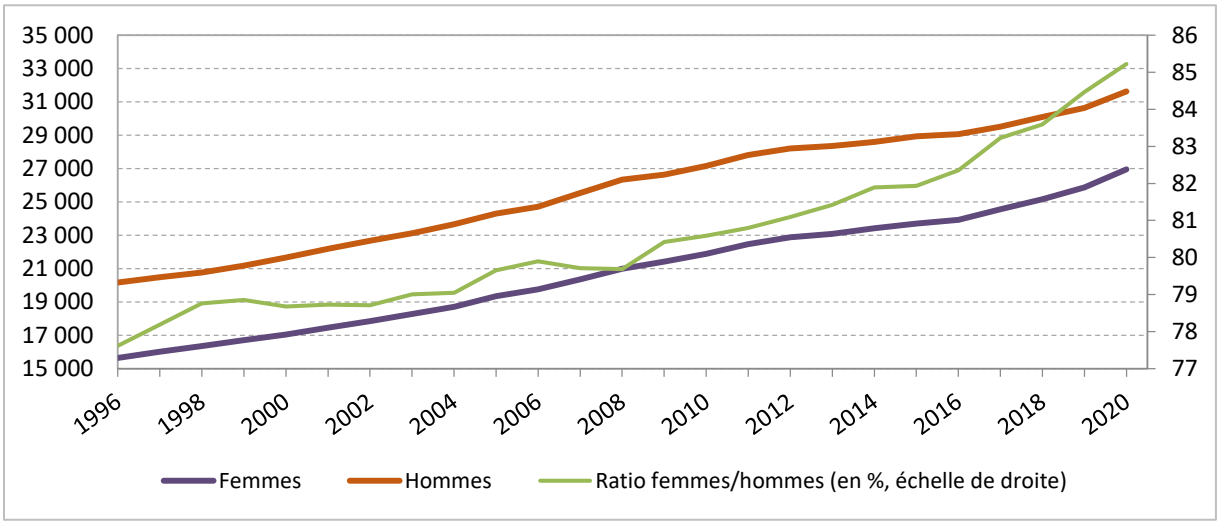
1.3 Les femmes ont des rémunérations inférieures à celles des hommes, même toutes choses égales par ailleurs

Les femmes ont des rémunérations inférieures à celles des hommes. Cet écart de rémunération est en partie imputable au nombre d'heures travaillées (davantage de travail à temps partiel pour les femmes, davantage d'heures supplémentaires pour les hommes, etc.). La mesure des écarts de salaire horaire en équivalent temps plein permet de neutraliser l'effet des différences de quotité de travail. Après avoir diminué de 10 points durant les années 1970 et 1980, les écarts de salaire horaire en équivalent temps plein sont demeurés à peu près stables entre le début des années 1990 et les années 2010. Ils diminuent de plus en plus rapidement depuis. En France en 2020, le salaire annuel net moyen des femmes en équivalent temps plein représente 85,2 % de celui des hommes.

Même après avoir tenu compte des différences de quotité de travail entre les femmes et les hommes, il subsiste des écarts de rémunérations qui peuvent être décomposés en deux facteurs[188] :

- un écart de salaire horaire « expliqué » par les caractéristiques des personnes (diplôme, ancienneté, etc.) et des emplois (secteurs d'activité, métiers, fonctions, entreprises, etc.). Les différences de diplôme, autrefois importantes, sont aujourd'hui inexistantes, voire à l'avantage des femmes qui sont plus diplômées que les hommes dans les jeunes générations. C'est donc surtout la « ségrégation » des emplois qui joue : les femmes occupent plus souvent que les hommes des positions socioprofessionnelles moins favorables dans des secteurs d'activité moins rémunérateurs ;
- un écart de salaire horaire « inexpliqué », imputable soit aux effets de variables non observées, soit à des pratiques de discrimination salariale.

Figure 4.22 - Salaire annuel net moyen des femmes et des hommes, en équivalent temps plein, en euros courants de 1996 à 2020



Champ : France hors Mayotte depuis 2000, France métropolitaine jusqu'en 1999, salariés du privé et des entreprises publiques, y compris bénéficiaires de contrats aidés, apprentis et stagiaires ; hors salariés agricoles et des particuliers-employeurs.
Source : Insee, base Tous salariés 2020, séries longues sur les salaires.

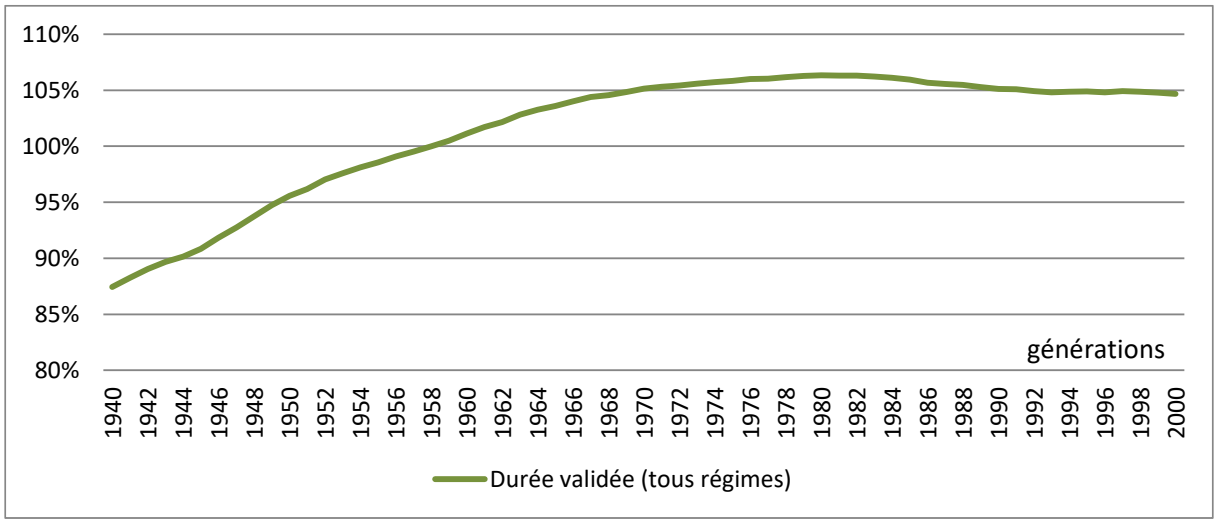
[188] Voir le document n° 6 de la séance du COR du 31 janvier 2019.

1.4 Les femmes valident des durées d'assurance désormais plus longues que celles des hommes

La légère diminution des durées d'assurance validées par les hommes et, surtout, l'amélioration régulière des carrières féminines au fil des générations ont progressivement rapproché les durées validées des femmes de celles des hommes. Ainsi, la durée de carrière moyenne des femmes, qui représentait les trois quarts de celle des hommes pour la génération née en 1926, en représente près de 95 % pour la génération née en 1950 (source EIR 2016).

À défaut de projections sur le champ de l'ensemble des retraités tous régimes, des projections de la durée validée tous régimes sur le champ des retraités relevant du régime général sont disponibles. Sur cette population, la durée moyenne validée par les femmes (y compris MDA et AVPF notamment), qui représente 87 % de celle des hommes pour la génération née en 1940, continuerait à progresser jusqu'à rejoindre et même dépasser celle des hommes pour les générations nées après 1956. Elle représenterait en moyenne 106 % de celle des hommes pour les générations nées entre 1974 et 2000.

Figure 4.23 - Durée moyenne d'assurance validée tous régimes des femmes rapportée à celle des hommes (retraités de la Cnav)

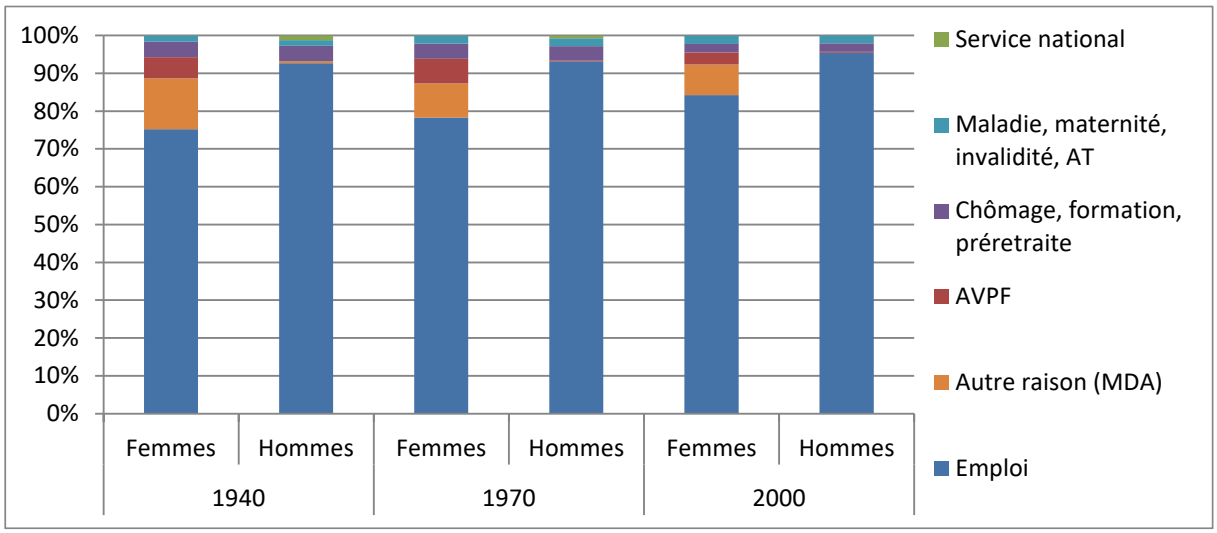


Champ : retraités de la Cnav.
Source : Cnav – projections COR - juin 2023.

La décomposition de la durée moyenne d'assurance validée fait ressortir les spécificités féminines et masculines. Pour la génération 1940 (entièrement partie à la retraite), la validation au titre de l'emploi représente 93 % de l'ensemble de la durée validée pour les hommes, contre 75 % pour les femmes. La part imputable à la durée validée au titre du chômage, de la formation, de la reconversion ou de la préretraite est identique pour les femmes et les hommes. Mais, les majorations de durée d'assurance (MDA) et l'AVPF représentent 19 % de la durée validée par les femmes, contre moins de 1 % pour les hommes, qui valident en revanche des durées au titre du service national.

Pour les générations futures, la part de la durée validée au titre de l'emploi devrait s'accroître pour les femmes, en contrepartie d'une réduction de la part imputable aux MDA, et dans une moindre mesure à celle de l'AVPF.

Figure 4.24 - Décomposition des durées moyennes d'assurance validées par les femmes et les hommes selon les modalités (retraités de la Cnav)



Champ : retraités de la Cnav.
Source : Cnav – projections COR - juin 2023.

2. Les écarts de montant de pension entre les femmes et les hommes se résorbent au fil des générations

Les écarts de montant de pension entre les femmes et les hommes peuvent être suivis soit pour les générations successives de retraités, soit pour l'ensemble de l'effectif des retraités observé ou projeté année après année.

2.1 La pension moyenne de droit direct des femmes rapportées à celle des hommes a augmenté de 10 points entre la génération 1940 et la génération 1954

Le rapport entre le montant moyen des pensions des femmes et celui des hommes, calculé sur le champ des retraités[189], augmente au fil des générations, tout en restant inférieur à 100 %. Pour la dernière génération observée, à savoir la génération née en 1954 qui a 67 ans en 2021[190], le rapport des montants de pension de droit direct hors majorations pour trois enfants vaut 67,8 %, alors que, pour la génération née en 1940, il en valait 54,6 %.

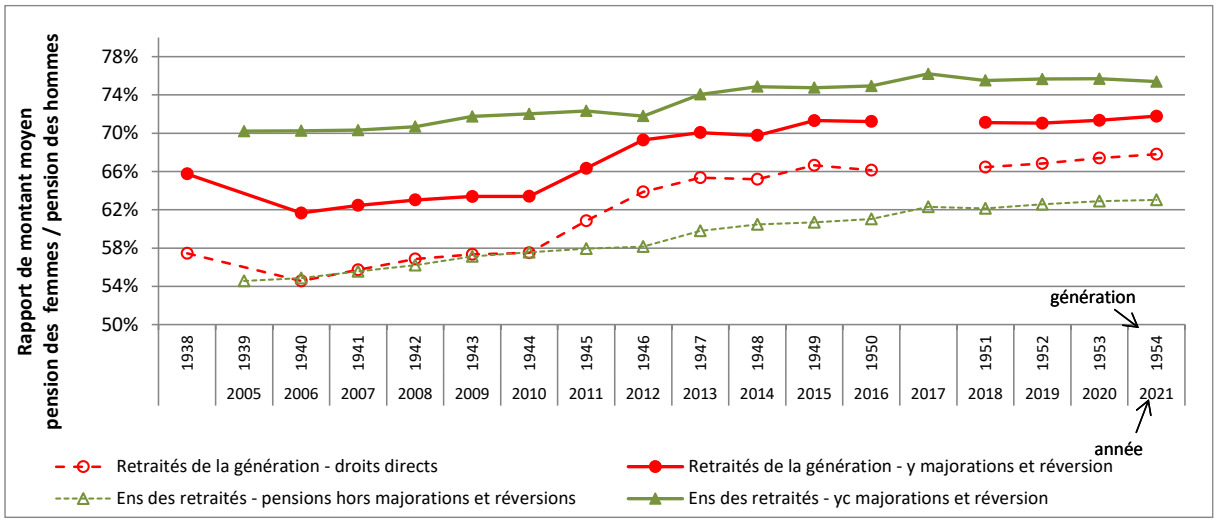
[189] Résidant en France.
[190] À 66 ans (67 ans à partir de la génération née en 1951), la quasi-totalité des personnes de la génération sont parties à la retraite, ce qui permet d'observer le montant moyen de la pension de la génération.

Il en résulte que le rapport entre le montant moyen des pensions des femmes et celui des hommes, observé sur l'ensemble des retraités[191], a régulièrement augmenté au fil des années. Le rapport entre les pensions moyennes de droit direct (hors majorations pour trois enfants) est ainsi passé de 54,6 % en 2005 à 63 % en 2021 – les écarts de montant de pension entre les femmes et les hommes reflétant à la fois des écarts de durée d'assurance et des écarts de revenus d'activité.

En tenant compte de l'ensemble des droits directs (y compris majorations pour trois enfants) et des droits dérivés, le rapport entre le montant moyen des pensions des femmes et celui des hommes est passé de 70,2 % en 2005 à 75,4 % en 2021.

Du fait du rapprochement progressif entre les montants de pension des femmes et des hommes, le rapport entre le montant moyen des pensions de droit direct des femmes et celui des hommes, observé à une date donnée, prend une valeur plus élevée pour la génération ayant 67 ans cette année-là, relativement jeune parmi les retraités, que pour l'ensemble des retraités, toutes générations confondues (respectivement 67,8 % et 63 % en 2021).

Figure 4.25 - Montant brut moyen des pensions des femmes rapporté à celui des hommes par année et génération



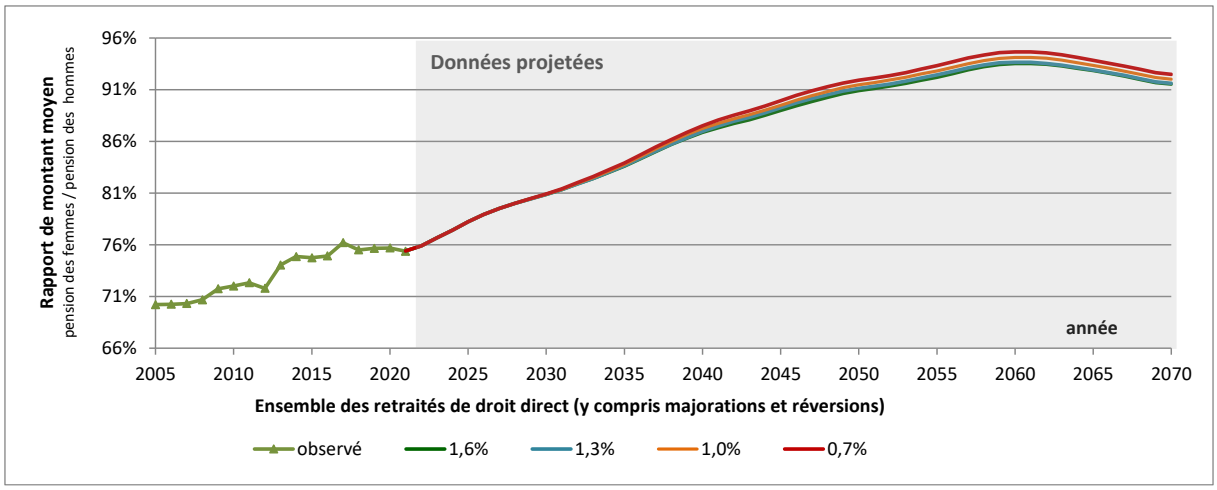
Lecture : en 2021, le montant moyen des pensions (y compris majorations et réversions) de l'ensemble des femmes retraitées de droit direct représente 63 % de celui de l'ensemble des hommes retraités de droit direct. Pour la seule génération née en 1954 (qui a 67 ans en 2021), le montant moyen des pensions (hors majorations et réversions) des femmes retraitées de droit direct représente 67,8 % de celui des hommes.
Champ : retraités percevant un droit direct résidant en France pour les données par génération et résidant en France ou à l'étranger pour les données par année.
Sources : pour les générations 1939 à 1954 et les années 2005 à 2021, Drees, modèle Ancètre, EIR 2016 ; pour les années 2022 à 2070 : Insee, modèle Destinie, projections COR - juin 2023.

[191] Résidant en France et à l'étranger.

C'est l'inverse pour les retraites totales, y compris les pensions de réversion, puisque celles-ci bénéficient en plus grande proportion aux femmes les plus âgées (respectivement 71,8 % pour la génération 1954 et 75,4 % en 2021).

En projection, ce rapport devrait atteindre 87 % en 2040 quel que soit le scénario et augmenter plus modérément par la suite, pour atteindre entre 93 % et 95 %, selon les scénarios, pendant les années 2060 avant de redescendre légèrement.

Figure 4.26 - Montant brut moyen des pensions des femmes rapporté à celui des hommes projeté par année



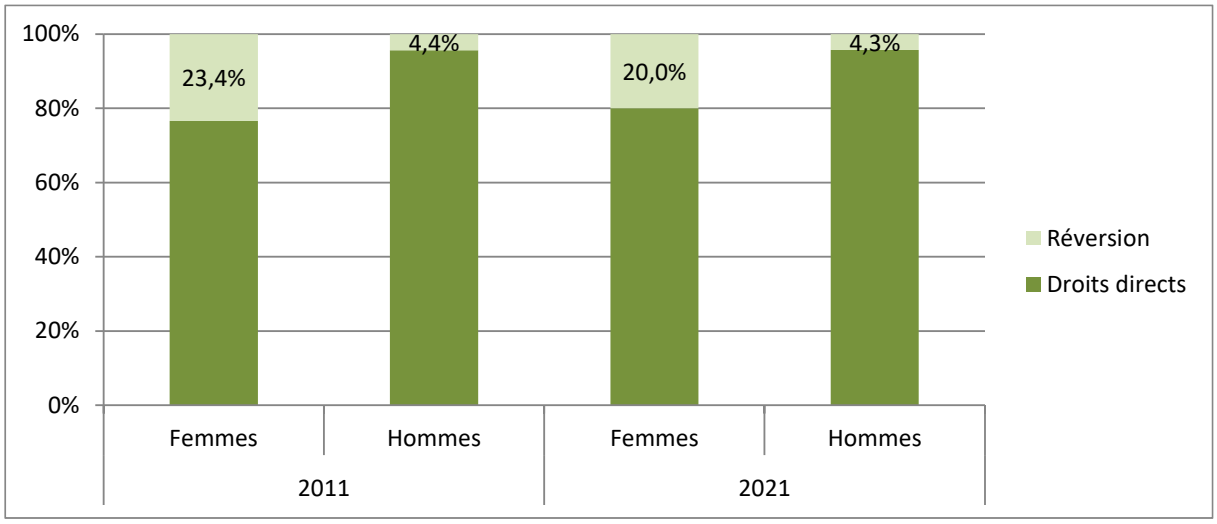
Lecture : selon les projections du COR, le rapport entre la pension moyenne des femmes et celle des hommes augmenterait pour atteindre 92,0 % en 2070 dans le scénario 1,0 %.
Champ : retraités percevant un droit direct résidant en France ou à l'étranger.
Sources : Drees, modèle Ancètre et projections COR - juin 2023.

2.2 La réversion contribue à réduire les écarts de pension entre les femmes et les hommes, mais cette contribution s'amenuiserait dans le futur

En ajoutant les pensions de réversion aux pensions de droit direct, les écarts de pension entre les femmes et les hommes sont moindres que les écarts mesurés sur les seules pensions de droit direct.

La part de la réversion dans la pension moyenne totale des femmes s'élève à 20 % en 2021 (contre 23,4 % en 2011), et reste négligeable dans celle des hommes.

Figure 4.27 - Décomposition de la pension moyenne totale en pension moyenne de droit direct et de réversion pour les femmes et les hommes en 2011 et 2021

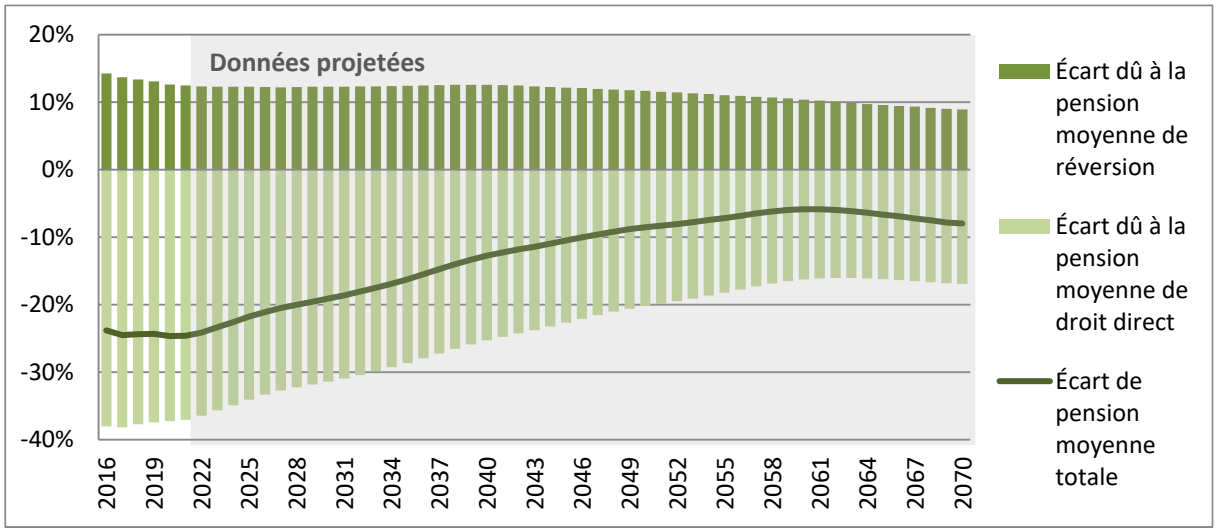


Champ : retraités percevant un droit direct résidant en France et à l'étranger.
Source : Drees, modèle Ancètre.

En projection, les écarts de pension entre les femmes et les hommes continueraient de se réduire, sans disparaître totalement. D'une part, il subsisterait des écarts de salaire entre femmes et hommes, et partant des écarts de pension de droit direct. D'autre part, si les pensions de réversion contribuent à réduire l'écart de pension moyenne entre les hommes et les femmes, cette contribution à la réduction de l'écart (d'environ 13 points en 2020) baisserait légèrement en projection.

Enfin, l'augmentation des durées d'assurance validées par les femmes (relativement aux hommes) au fil des générations est de nature à améliorer leur pension de droit de direct et, par conséquent, à les amener à franchir la condition de ressources pour bénéficier d'une pension de réversion dans les régimes qui en prévoient.

Figure 4.28 - Contribution des pensions moyennes de droit direct et de réversion à l'écart de pension moyenne totale projeté entre les femmes et les hommes (scénario 1,0 %)



Lecture : en 2021, l'écart entre le montant moyen de pension de droit direct des femmes et celui des hommes est de 37 %. Cet écart se réduit à 24,6 % une fois prises en compte les pensions de réversion. Dans le scénario 1,0 %, ces écarts seraient respectivement de 16,9 % et 8,0 % en 2070.
Champ : retraités percevant une pension de droit direct résidant en France et à l'étranger.
Sources : Drees, modèle Ancètre et projections COR - juin 2023.

3. L'apport des dispositifs de solidarité dans les pensions des femmes et des hommes

Le système de retraite français comprend un grand nombre de dispositifs de solidarité qui accordent, sans lien direct avec les cotisations versées, des droits à retraite dans diverses situations : au titre des enfants (ce qui correspond aux quatre droits familiaux : MDA, AVPF, majorations de montant de pension pour les parents de trois enfants et plus, et départs anticipés pour motifs familiaux dans les régimes spéciaux) ; en raison de la pénibilité ou du caractère dangereux de certains métiers (départs anticipés au titre des catégories actives dans les régimes spéciaux et départs anticipés pour carrières longues) ; en raison de la faiblesse des salaires (*minima* de pensions : minimum contributif et minimum garanti) ou en contrepartie des périodes de chômage, maladie, maternité, invalidité, etc. (périodes assimilées)[192].

[192] Cette section reprend intégralement les développements du rapport de juin 2021, les données de l'EIR 2016 n'ayant pas été actualisées.

3.1 Les dispositifs de solidarité bénéficient davantage aux femmes qu'aux hommes

Les dispositifs de solidarité bénéficient davantage aux femmes qu'aux hommes. En effet, les femmes sont les bénéficiaires quasi-exclusives de la MDA, de l'AVPF et, dans les régimes spéciaux, des départs anticipés pour motifs familiaux ; elles reçoivent plus de trois quarts des sommes versées au titre des *minima* de pension. L'ensemble des droits directs versés au titre de la solidarité représente, en 2016, 29,2 % de la masse totale des pensions de droit direct versées aux femmes, contre 18,3 % pour les hommes.

Tableau 4.4 - Part des dispositifs de solidarité dans les montants de pension de droit direct des femmes et des hommes en 2016

Montants de pensions en 2016	En milliards d'euros 2016		En % de la masse de l'ensemble des pensions de retraite	
	Femmes	*Hommes*	*Femmes*	*Hommes*
Pensions de droit direct, y compris majorations pour trois enfants et plus	**107,5**	**161,4**	**100,0%**	**100,0%**
Majorations pour trois enfants et plus [a]	3,0	5,0	2,8%	3,1%
Départ anticipé pour motifs familiaux [b]	1,3	0,0	1,2%	0,0%
Départ anticipé lié à la catégorie	1,9	6,2	1,8%	3,9%
Départ anticipé pour carrières longues	1,9	4,2	1,7%	2,6%
Départ anticipé au titre d'un autre motif (handicap, incapacité permanente, pénibilité, amiante)	0,3	0,5	0,3%	0,3%
Taux plein inaptitude	0,9	0,7	0,8%	0,5%
Minima de pension	6,7	1,8	6,2%	1,1%
MDA [c]	7,0	0,0	6,5%	0,0%
AVPF [d]	2,9	0,2	2,7%	0,1%
Autres majorations et périodes assimilées	5,6	10,8	5,2%	6,7%
Masses de prestations hors solidarité	**76,1**	**131,8**	**70,8%**	**81,7%**
Droits familiaux [a]+[b]+[c]+[d]	**14,2**	**5,2**	**13,2%**	**3,2%**
Autres dispositifs de solidarité	**17,2**	**24,3**	**16,0%**	**15,1%**
Ensemble des dispositifs de solidarité (sur pensions de droit direct)	**31,4**	**29,5**	**29,2%**	**18,3%**

Lecture : en 2016, la masse des pensions de droit direct, y compris les majorations pour trois enfants et plus, versées aux femmes s'élève à 107,5 milliards d'euros. Les majorations pour trois enfants et plus versées aux femmes se montent à 3 milliards d'euros (soit 2,8 % des pensions qu'elles reçoivent).
Note : les masses des différents dispositifs de solidarité s'appliquant aux pensions de droit direct sont calculées par différences successives en simulant ce que serait la masse des pensions de droit direct en l'absence de majorations pour trois enfants et plus, puis en l'absence de majorations pour trois enfants et plus et de départs anticipés, et ainsi de suite jusqu'à soustraction de l'ensemble des dispositifs de solidarité.
Champ : ensemble des retraités de droit direct au 31 décembre 2016.
Source : calculs SG-COR d'après évaluation actualisée par la Drees à partir de l'EIR 2016.

3.2 En 2016, les dispositifs de solidarité (hors départs anticipés) ont relevé de près de 10 points le rapport entre la pension moyenne de droit direct des femmes et celle des hommes

Les dispositifs de solidarité réduisent significativement les écarts de pension de droit direct entre les femmes et les hommes. En 2016, les dispositifs de solidarité (hors départs anticipés qui n'ont pas pour effet d'accroître les pensions des bénéficiaires) relèvent de 9,4 points le rapport entre la pension moyenne de droit direct des femmes et de celle des hommes, qui passe de 53,6 % hors dispositifs de solidarité à 63,1 % avec ces dispositifs.

Ce sont essentiellement deux droits familiaux (la MDA et l'AVPF) ainsi que les *minima* de pension qui relèvent ce rapport, alors que les autres dispositifs de solidarité sont globalement neutres.

Les majorations de pension pour trois enfants et plus réduisent légèrement le ratio de pension entre les femmes et les hommes (de 0,3 point), car ces majorations sont proportionnelles au montant de pension, et les femmes qui en bénéficient perçoivent des pensions relativement plus faibles par rapport aux autres femmes, contrairement aux hommes.

Tableau 4.5 - Montants mensuels moyens des pensions de droit direct, avec ou sans dispositifs de solidarité, des femmes et des hommes âgés de 62 ans et plus en 2016

En euros 2016	Femmes	Hommes	Ratio Femmes/ Hommes
Pension de droit direct	**1 066**	**1 690**	**63,1%**
Majorations pour trois enfants et plus	29	54	
Pension de droit direct hors majorations familiales	**1 036**	**1 636**	**63,4%**
Minima de pension	70	21	
Pension de droit direct hors majorations familiales et minima	**966**	**1 615**	**59,8%**
MDA	73	0	
AVPF	31	2	
Pension de droit direct hors droits familiaux et minima	**863**	**1 613**	**53,5%**
Autres majorations et périodes assimilées	67	130	
Pension de droit direct hors dispositifs de solidarité	**795**	**1 483**	**53,6%**

Lecture : en 2016, la pension moyenne de droit direct hors dispositifs de solidarité s'élevait à 795 euros pour les femmes et 1483 euros pour les hommes, soit un ratio femmes/hommes de 53,6 %. En ajoutant successivement les différents dispositifs de solidarité, la pension des femmes s'élevait à 1066 euros et 1690 euros pour les hommes, soit un ratio de 63,1 %.
Note : les départs anticipés n'apparaissent pas ici parmi les dispositifs de solidarité car ils ont pour effet d'augmenter les effectifs de retraités et non d'accroître le montant de la pension des bénéficiaires.
Champ : ensemble des retraités de droit direct âgés de 62 ans et plus en 2016.
Source : calculs SG-COR d'après évaluation Drees à partir de l'EIR 2016.

3.3 Les femmes retraitées ayant eu ou élevé trois enfants ou plus ont des pensions moyennes de droit direct nettement inférieures à celles des autres femmes, ce qui n'est pas le cas des hommes

Parmi les personnes retraitées en 2016, le montant moyen des pensions de droit direct des femmes ayant eu ou élevé trois enfants et plus – c'est-à-dire celles qui bénéficient des majorations de pension pour trois enfants et plus – est nettement inférieur à celui des autres femmes et cet écart n'est pas comblé par les majorations de pension. Ce n'est pas le cas pour les pères de trois enfants et plus : leur montant moyen de pension de droit direct, y compris majorations de pension, est un peu inférieur (-1,6 %) à celui des autres hommes.

L'écart de pension moyenne entre les mères (ou les pères) de trois enfants ou plus et les autres femmes (ou les autres hommes) ne résulte pas seulement des effets des enfants sur les carrières. Il reflète aussi le fait que les familles nombreuses sont surreprésentées dans les milieux les plus modestes ainsi que dans les milieux les plus aisés, tandis qu'elles sont sous-représentées parmi les classes moyennes.

Pour autant, pour les parents bénéficiaires du dispositif, les majorations pour enfants améliorent la situation relative des femmes par rapport aux hommes : le montant de pension majorée pour trois enfants et plus des femmes rapporté à celui des hommes (52,6 %) est supérieur de 0,4 point par rapport au montant de pension hors majoration (52 ,2 %).

Tableau 4.6 - Montants mensuels moyens des pensions de droit direct, avec ou sans majorations pour trois enfants, des femmes et des hommes en 2016

En euros 2016	Femmes	Hommes	Ratio Femmes/ Hommes
Pension de droit direct ensemble des retraités	**1 075**	**1 742**	**61,7%**
Pension de droit direct des parents de moins de trois enfants et des retraités sans enfants	**1 182**	**1 753**	**67,4%**
Pension de droit direct des parents de trois enfants ou plus	**908**	**1 726**	**52,6%**
Majorations pour trois enfants et plus	*77*	*133*	
Pension de droit direct hors majorations des parents de trois enfants et plus	**831**	**1 593**	**52,2%**

Lecture : en 2016, la pension moyenne de droit direct (hors majorations pour les parents de trois enfants et plus) s'élevait à 831 euros par mois pour une retraitée mère de trois enfants ou plus ; en ajoutant les majorations pour les parents de trois enfants et plus, le montant moyen de sa pension s'élevait à 908 euros.
Champ : ensemble des retraités de droit direct en 2016.
Source : calculs SG-COR d'après évaluation Drees à partir de l'EIR 2016.

4. Les écarts de niveau de vie entre les femmes et les hommes sont moindres que les écarts de pension

Si les écarts de montant individuel de pension entre les femmes et les hommes apparaissent importants, les écarts de niveau de vie le sont beaucoup moins, car le niveau de vie prend en compte la mutualisation des ressources au sein du couple[193].

Le niveau de vie des retraités prend en compte les revenus autres que les pensions (revenus du patrimoine, etc.), les prestations sociales les concernant (allocation de solidarité aux personnes âgées, allocations logement, etc.), la fiscalité et les transferts sociaux, ainsi que la structure de leur ménage[194]. Il peut être calculé séparément pour les femmes et pour les hommes, de même que les taux de pauvreté et d'intensité de la pauvreté.

4.1 Le niveau de vie moyen des femmes retraitées représente environ 95 % du niveau de vie des hommes retraités

En 2019, le niveau de vie moyen de l'ensemble des femmes retraitées est inférieur de 5,2 % à celui de l'ensemble des hommes retraités[195]. Le taux de pauvreté des femmes retraitées est supérieur de 2,3 points à celui des hommes retraités et l'écart d'intensité de la pauvreté de 3,8 points[196].

Les écarts de niveau de vie entre les femmes et les hommes à la retraite sont beaucoup moins marqués que les écarts de montant de pension, car le niveau de vie est supposé identique pour tous les membres d'un même ménage et donc pour les deux conjoints d'un couple. Ainsi, les écarts de niveau de vie entre les femmes et les hommes proviennent essentiellement des personnes qui ne vivent pas en couple[197].

[193] Pour plus de détail, voir le document n° 6 de la séance du COR du 31 janvier 2019.
[194] Le niveau de vie d'une personne est défini comme le revenu disponible par unité de consommation du ménage auquel appartient cette personne (voir le chapitre 2 de la partie 3).
[195] Voir le chapitre 2 de la partie 3.
[196] Le taux de pauvreté est calculé à partir du niveau de vie : il correspond à la proportion de personnes dont le niveau de vie se situe en dessous du seuil de pauvreté (à 60 % du niveau de vie médian). L'indicateur d'intensité de la pauvreté permet d'apprécier à quel point le niveau de vie des personnes considérées comme pauvres est éloigné du seuil de pauvreté (voir le chapitre 2 de la partie 4).
[197] L'écart entre le niveau de vie moyen des femmes retraitées et celui des hommes retraités provient également, dans une moindre mesure, du fait que les femmes retraitées vivant en couple ont un niveau de vie un peu supérieur à celui des hommes retraités vivant en couple. Cette différence signifie que les femmes retraitées dont le mari n'est pas encore à la retraite ont un niveau de vie en moyenne supérieur aux hommes retraités dont la femme n'est pas encore à la retraite. Ceci pourrait s'expliquer, entre autres, par le fait que les hommes qui prennent leur retraite tardivement (susceptibles d'être encore actifs lorsque leur femme part à la retraite) ont des revenus relativement élevés, ou encore par l'inactivité de certaines femmes avant la retraite (sans revenus propres et susceptibles de ne pas être à la retraite lorsque leurs maris le sont).

Le veuvage explique ainsi que les écarts de niveau de vie moyen et de taux de pauvreté entre les femmes et les hommes soient un peu plus marqués parmi les retraités, notamment ceux âgés de 75 ans et plus, que dans l'ensemble de la population[198].

4.2 Le niveau de vie des retraités, qui dépend de leur situation matrimoniale, est particulièrement faible pour les femmes retraitées divorcées

Afin d'analyser plus finement ces écarts de niveau de vie, le niveau de vie moyen et le taux de pauvreté des retraités selon leur situation conjugale et matrimoniale est examiné. De manière générale, les personnes vivant en couple ont un niveau de vie supérieur à celui des personnes vivant seules[199]. En 2019, à l'exception des hommes veufs dont la situation est plus favorable que celle des personnes en couple, les retraités vivant seuls ont un niveau de vie moyen inférieur et un taux de pauvreté supérieur aux retraités vivant en couple, quels que soient leur sexe et leur situation matrimoniale (veuf, célibataire ou divorcé).

La faiblesse du niveau de vie est particulièrement marquée pour les femmes divorcées à la retraite, dont le niveau de vie moyen est inférieur de 25 % à celui des retraités vivant en couple. Les femmes veuves, qui représentent 42 % des effectifs de retraités vivant seuls, ont un niveau de vie moyen inférieur de 19 % à celui des retraités en couple ; elles ont un taux de pauvreté de 11,7 %, supérieur d'environ 7 points à celui des retraités en couple[200].

Les travaux du COR montrent que les dispositifs français de réversion assurent en moyenne aux veuves à peu près le maintien du niveau de vie du couple antérieur[201]. Le niveau de vie des veuves retraitées se situe pourtant en dessous de celui des couples de retraités, à cause d'effets de structure liés à la progression des revenus au fil des générations (les veuves appartiennent à des générations plus anciennes), à la mortalité différentielle (les femmes de cadres sont sous-représentées parmi les veuves car les hommes cadres ont une espérance de vie plus élevée que les hommes ouvriers) et au veuvage précoce (dans ce cas, la pension de réversion est relativement faible car les droits à la retraite du défunt correspondent à une carrière incomplète). En outre, les veuves âgées perçoivent moins de revenus du patrimoine par unité de consommation que les couples âgés[202].

---

[198] En 2019, dans l'ensemble de la population, le niveau de vie moyen des femmes était inférieur de 3,2 % à celui des hommes et le taux de pauvreté des femmes était supérieur de 0,9 point à celui des hommes. Voir Insee (2022), « Niveaux de vie et pauvreté », *Femmes et hommes, l'égalité en question*, *Insee Références*.

[199] Le niveau de vie d'un couple n'est pas la somme des niveaux de vie des personnes qui le composent : pour bénéficier du même niveau de vie qu'une personne seule disposant de 1 000 euros, un couple sans enfant doit disposer d'un revenu égal à 1 500 euros (selon l'échelle d'équivalence usuelle pondérant à 1 les ressources du premier membre et à 0,5 les ressources de l'autre membre, afin de tenir compte des économies d'échelle qui résultent de la mise en commun des ressources et des dépenses d'un couple).

[200] Les rénovations successives de l'enquête ERFS de l'Insee en 2012 et 2014 ne permettent pas de comparaisons robustes sur longue période, mais ces résultats sur les données de l'année 2016 sont conformes aux moyennes observées sur la période 2008-2015 (voir le rapport annuel du COR de 2018).

[201] Voir le document n° 8 et le document n° 9 de la séance du COR du 15 octobre 2014.

[202] Voir le sixième rapport du COR, p. 129, en ce qui concerne le patrimoine des veuves.

Tableau 4.7 - Niveau de vie moyen et taux de pauvreté des femmes et des hommes retraités selon les situations conjugale et matrimoniale en 2019

Sexe	Situation conjugale de fait	Situation matrimoniale	Effectifs (milliers)	Niveau de vie moyen mensuel		Taux de pauvreté à 60 %
				en euros 2019	*en indice*	
Ensemble des retraités en couple			8 710	2 290	100	5,1%
Femmes	**Ensemble**		7 870	2 080	91	10,0%
	En couple		3 946	2 334	102	4,2%
	Seules	**Ensemble**	3 924	1 825	80	15,8%
		dont : veuves	*2 359*	*1 866*	*81*	*12,3%*
		divorcées	*1 071*	*1 723*	*75*	*22,1%*
		célibataires	*494*	*1 849*	*81*	*19,1%*
Hommes	**Ensemble**		6 400	2 195	96	7,7%
	En couple		4 764	2 254	98	5,9%
	Seuls	**Ensemble**	1 636	2 023	88	12,9%
		dont : veufs	*512*	*2 307*	*101*	*6,0%*
		divorcés	*666*	*1 990*	*87*	*13,4%*
		célibataires	*458*	*1 755*	*77*	*19,8%*

Lecture : en 2019, le niveau de vie moyen des veuves retraitées vivant seules était égal à 1 866 euros par mois et par unité de consommation (en euros 2019), ce qui représentait 81,5 % du niveau de vie moyen de l'ensemble des retraités (hommes ou femmes) vivant en couple ; leur taux de pauvreté était de 12,3 %.
Note : les personnes divorcées incluent les personnes mariées mais séparées de leur conjoint. Le niveau de vie d'une personne désigne le revenu disponible par unité de consommation du ménage auquel appartient cette personne. Les loyers imputés aux propriétaires ne sont pas pris en compte ici.
Champ : personnes retraitées, excluant les bénéficiaires des seules pensions d'invalidité, vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante. Les personnes âgées vivant en institution sont hors champ.
Sources : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2019.

Comme elles ne perçoivent pas ou peu de pensions de réversion[203], contrairement aux veuves, les femmes divorcées ou célibataires vivant seules au moment de la retraite devraient logiquement disposer en moyenne d'un niveau de vie nettement inférieur aux veuves. Or ce n'est pas le cas pour les célibataires et la différence de niveau de vie entre les divorcées et les veuves se réduit au fil du temps. L'explication réside sans doute dans la sociologie du divorce et du célibat. La montée du divorce et du célibat s'est d'abord effectuée parmi les femmes les plus diplômées et les plus investies dans leur vie professionnelle, avant de se diffuser dans tous les milieux sociaux. Parmi les générations actuelles de retraitées, les femmes divorcées ou célibataires disposent ainsi de pensions de droit direct plus élevées que les autres femmes de leur génération. Cependant, ceci pourrait se révéler de moins en moins vrai au fil des générations : parmi les jeunes générations (nées après les années 1960), les femmes les plus diplômées vivent au contraire plus souvent en couple que les femmes les moins diplômées[204].
Les hommes vivant seuls au moment de la retraite ont un niveau de vie supérieur à leurs homologues féminines. Le niveau de vie des célibataires est inférieur à celui des divorcés parmi les hommes, alors que c'est l'inverse parmi les femmes. Si un divorce entraîne généralement une moindre baisse de niveau de vie pour l'homme que pour la femme, les hommes célibataires se caractérisent sans doute par des situations sociales et économiques défavorables.

Ainsi, les disparités de niveau de vie selon le sexe et la situation conjugale mettent en évidence un écart entre retraités vivant seuls et retraités vivant en couple, plutôt qu'un écart entre les femmes seules et les hommes seuls : parmi les retraités en 2019, le niveau de vie moyen de l'ensemble des femmes seules est inférieur de 20 % à celui des couples, tandis que celui de l'ensemble des hommes seuls est inférieur de 12 % à celui des couples. Ce constat est relativement récent, car il y a vingt ans, on constatait surtout un écart entre les femmes retraitées vivant seules et les autres retraités (femmes et hommes en couple et hommes seuls).

Au final, l'écart constaté de 5 points entre le niveau de vie moyen de l'ensemble des hommes retraités et celui de l'ensemble des femmes retraitées résulte surtout du fait que les femmes sont plus nombreuses que les hommes à vivre seules au moment de la retraite (une femme sur deux, contre un homme sur quatre). Par conséquent, l'évolution de cet écart dépend aussi d'évolutions démographiques comme le recul de l'âge au veuvage et la réduction de la durée du veuvage liés aux écarts d'âge et d'espérance de vie entre les conjoints, ainsi que de la montée du divorce[205].

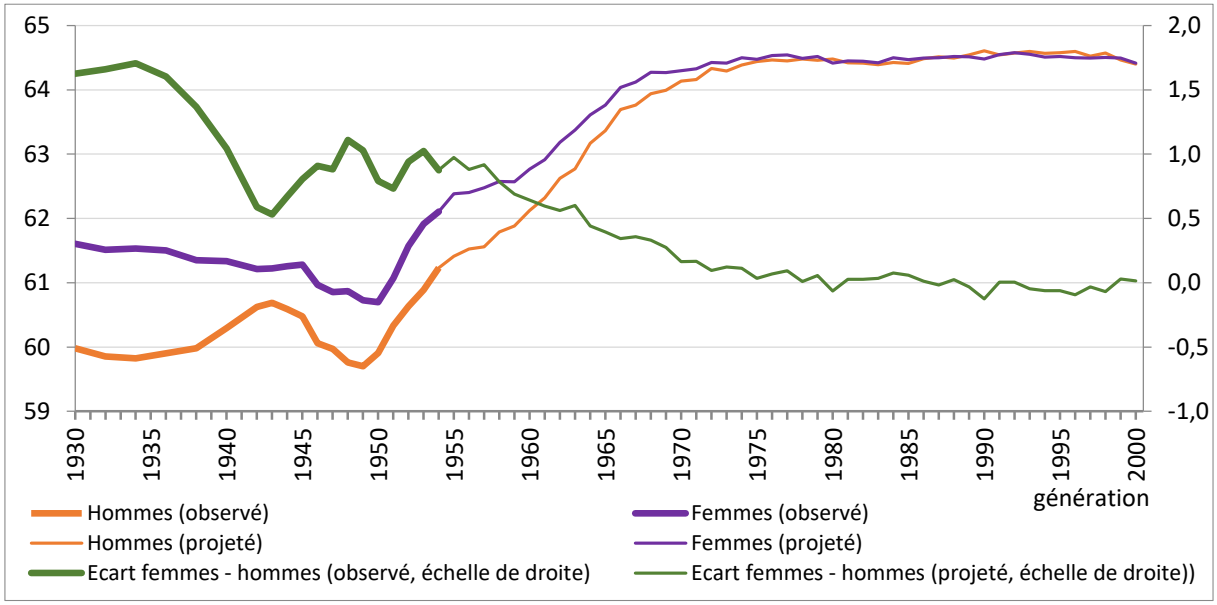
[203] Avant le décès de son ex-mari, une retraitée divorcée ne perçoit que sa pension propre, éventuellement complétée par une prestation compensatoire versée en rente ; après le décès de son ex-mari, elle perçoit une pension de réversion (éventuellement sous condition de ressources, selon le régime d'affiliation de l'ex-conjoint), mais elle est susceptible de la partager avec une autre épouse.
[204] Voir le document n° 4 de la séance du COR du 15 octobre 2014.
[205] La proportion de retraités (femmes et hommes) divorcés vivant seuls a doublé depuis vingt-cinq ans : en 2019, ils représentent 12,2 % des retraités, contre 5,6 % en 1996-2001 (voir le document n° 2 de la séance du COR du 25 novembre 2015).

5. La situation relative des femmes au regard de la durée de retraite

5.1 Les écarts d'âge de départ à la retraite entre les femmes et les hommes se resserrent

Les femmes des générations nées dans les années 1930 sont parties à la retraite en moyenne à 61,6 ans, soit environ un an et demi après les hommes. À partir de la génération 1942, l'écart d'âge moyen de départ est devenu inférieur à un an en moyenne. En projection, cette tendance se poursuivrait : pour les générations nées à partir de 1975, les femmes partiraient à la retraite en moyenne au même âge que les hommes.

Figure 4.29 - Âge moyen de départ à la retraite des femmes et des hommes, en années



Champ : retraités de droit direct, vivants au 31 décembre de l'année des 66 ans (67 pour les générations nées à partir de l'année 1951), résidant en France.
Sources : Drees, EIR 2016, EACR, modèle Ancètre, modèle Trajectoire (en évolutions pour les générations 1954 à 2000) – hypothèses COR 2023.

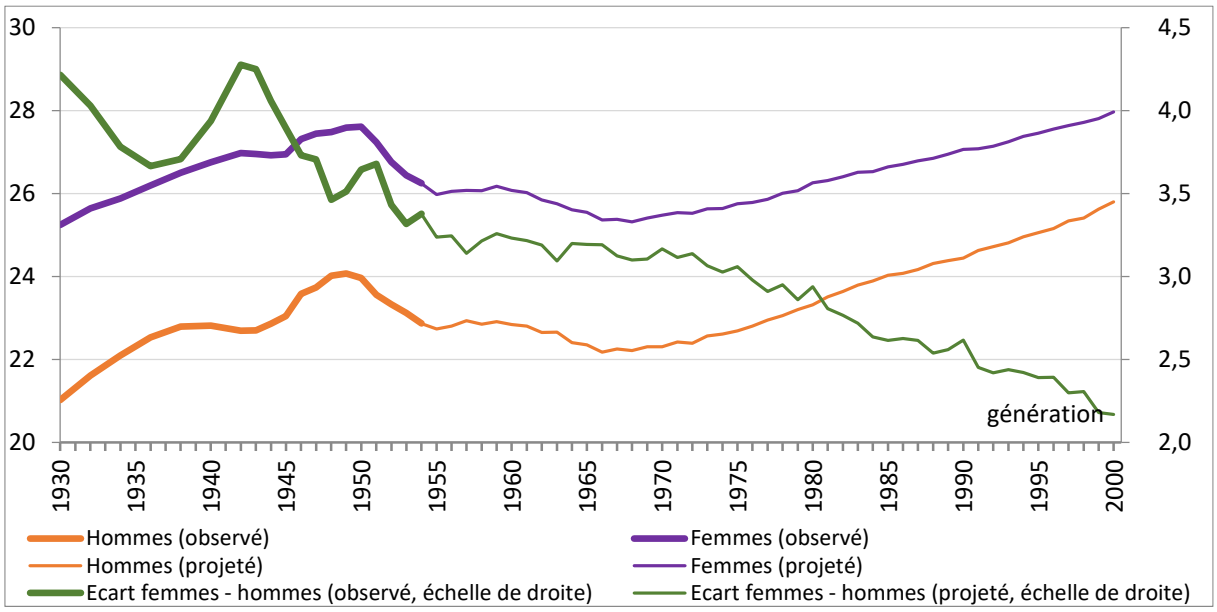
5.2 Les femmes ont une durée espérée de retraite de quatre ans supérieure à celle des hommes mais l'écart de durée de retraite entre les femmes et les hommes devrait se réduire pour les générations futures

Les écarts d'âge moyen de départ à la retraite et les écarts d'espérance de vie expliquent les écarts de durée de retraite entre les femmes et les hommes.

La durée espérée de retraite des femmes retraitées, qui correspond à leur espérance de vie à l'âge de départ à la retraite, est supérieure d'environ quatre ans à celle des hommes retraités en raison d'une longévité supérieure.

Selon les projections du COR, cet écart devrait continuer de décroître en raison de la réduction des écarts d'espérance de vie entre les hommes et les femmes[206] pour atteindre 2,2 années pour la génération 2000 et cela malgré un âge de départ plus tardif que celui des hommes jusqu'aux générations 1980.

Figure 4.30 - Durée moyenne de retraite des femmes et des hommes, en années



Champ : retraités de droit direct, vivants au 31 décembre de l'année des 66 ans (67 ans pour les générations nées à partir de l'année 1951), résidant en France.
Sources : Drees, EIR 2016, EACR, modèle Ancètre, modèle Trajectoire (en évolutions pour les générations 1954 à 2000 – hypothèses COR 2023).

[206] Selon le scénario central des projections démographiques de l'Insee.

Chapitre 5. Les effets redistributifs de la réforme et ses impacts sur l'équité entre les générations

Les mesures présentées dans les premiers chapitres de cette partie sont des ordres de grandeurs financiers agrégés. Ce chapitre s'attache, quant à lui dans une première partie, à évaluer les effets redistributifs au sein d'une génération donnée des mesures d'âge décrites précédemment en distinguant les assurés notamment selon leur genre, leur gradient social et leur présence ou non sur le marché du travail avant la retraite. La deuxième partie revient sur les effets de la réforme sur l'équité entre les générations appréhendée au travers des quatre dimensions habituellement retenues par le COR : le montant des pensions de retraite, la durée de la retraite, la durée de la carrière et le taux de prélèvement finançant les retraites. Enfin, la troisième partie décrit les effets de la réforme sur la pension servie à l'issue d'une carrière entièrement cotisée au Smic à temps plein.

1. Les effets redistributifs de la réforme

L'analyse présentée ici s'appuie sur les résultats du modèle de microsimulation Trajectoire, développée par la Drees. Ce modèle permet de simuler une réforme sur un échantillon d'individus et ainsi d'en étudier les effets en prenant en compte la diversité des situations individuelles. Les estimations présentées constituent une première évaluation complète de la réforme et sont susceptibles d'évoluer, sans pour autant remettre en cause le diagnostic global.

Trois dimensions sont ici étudiées. La première dimension correspond à l'âge de départ à la retraite et la deuxième dimension à la pension à la liquidation. Les mesures d'âge jouent en effet indirectement sur le montant des pensions *via* le recul de l'âge de départ à la retraite qui engendre une modification des droits à retraite accumulés et des conditions de liquidation. Ces deux dimensions donnent cependant chacune une vision partielle de l'effet global des réformes. C'est pourquoi elles sont complétées d'une troisième dimension correspondant à la pension relative cumulée sur cycle de vie[207]. Cet indicateur donne une vision plus globale de l'ensemble des pensions perçues tout au long de la retraite et permet de rendre compte à la fois des variations de la durée passée à la retraite du fait qui résultent de celles de l'âge à la liquidation et des variations de pension relative. Les effets redistributifs de ces générations sont analysés de manière spécifiquement détaillées, avec des distributions des gagnants et des perdants[208].

Ces analyses redistributives sont effectuées pour trois générations – 1966, 1972 et 1984 – qui sont affectées différemment par la réforme.

- Pour la première génération étudiée, née en 1966, le calendrier de recul de l'âge d'ouverture des droits (AOD) n'est pas encore totalement achevé (63 ans et 6 mois), de même que celui relatif aux dispositifs concernant les départs anticipés au titre des carrières longues (RACL). Cette génération est en revanche celle pour qui l'accélération du relèvement de la durée

[207] Des espérances de vie différentielles selon le genre et le niveau de revenu sont retenues pour cette étude.
[208] Les graphiques et résultats détaillés sont disponibles dans la note de la Drees en annexe 6.

d'assurance nécessaire pour le taux plein (DAR) est la plus importante (+ 3 trimestres).

- C'est l'inverse pour la deuxième génération retenue, née en 1972, pour laquelle la DAR est déjà quasiment de 43 ans en législation actuelle compte tenu du calendrier de la réforme Touraine (42,75 ans) mais pour qui le recul de l'âge est maximal (64 ans au lieu de 62 ans pour l'AOD).
- Enfin la troisième génération étudiée, plus récente est née en 1984. L'étude d'une génération plus jeune et dont la liquidation interviendra plus tardivement permet de mieux cerner l'effet de la revalorisation du Mico à la liquidation sur le Smic et non plus sur les prix puisqu'il est cumulatif au fil des années.

Ces angles d'analyse restent cependant partiels, puisqu'ils ne rendent compte que de la situation financière des individus à la retraite et non de leur situation avant la retraite. Il convient de plus d'insister sur le fait que les indicateurs présentés ne peuvent s'interpréter comme un indicateur de bien-être, lequel supposerait de prendre en compte les diversités de préférence pour le présent ou bien encore de préférence pour le travail ou le loisir, variables en fonction des situations des assurés et notamment leur état de santé.

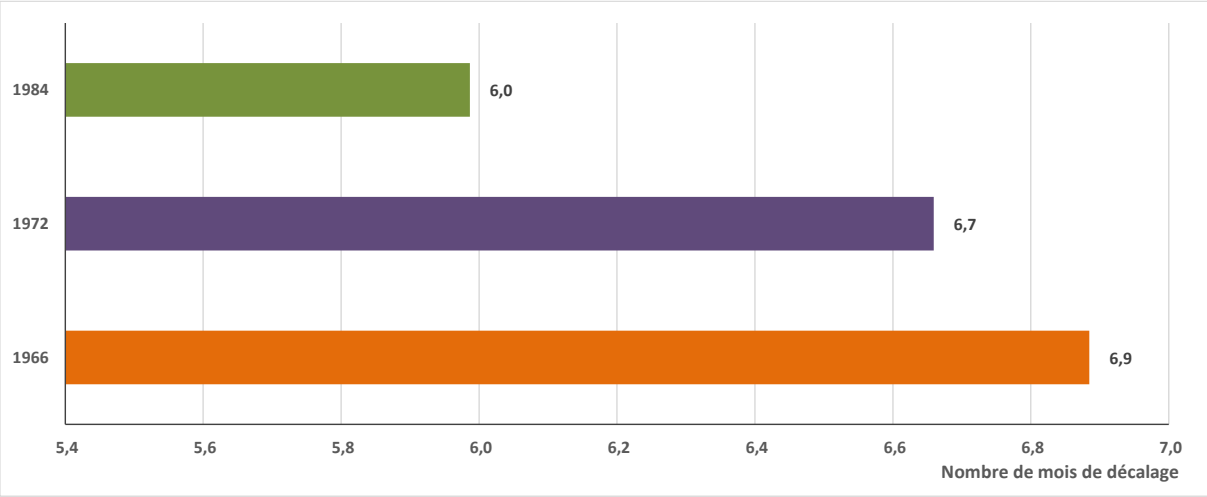
En définitive, pour les trois générations considérées, la réforme conduit à un report de l'âge de départ plus important pour les femmes, les personnes ayant de faibles pensions (à l'exception de la génération 1966) et personnes hors de l'emploi avant la retraite.

La pension perçue à la liquidation croîtrait un peu plus pour les femmes (plus encore si elles ont beaucoup d'enfants) et les personnes inactives avant la retraite. Surtout, le gain serait fortement concentré sur les assurés situés dans le premier quartile de pension, d'autant plus pour les générations les plus jeunes favorisées par l'effet cumulatif du relèvement du Mico et de son indexation plus dynamique.

Sur cycle de vie, ce sont ces mêmes retraités modestes qui seraient avantagés et il y aurait peu de disparités en moyenne entre hommes et femmes. Les personnes pour qui le report de l'âge d'ouverture des droits s'accompagne d'une baisse de la décote – notamment les personnes à carrière très incomplète, par exemples inactives avant la retraite – seraient également favorisées en terme de pension cumulée sur cycle de vie.

L'ampleur de la hausse de l'âge moyen de départ à la retraite varierait selon les assurés et s'atténuerait au fil des générations : les assurés nés en 1966 décaleraient leur départ en moyenne de 6,9 mois. Près de 2 % des assurés de cette génération pourraient partir au moins trois mois plus tôt du fait non seulement des assouplissements apportés au dispositif des carrières longues mais aussi des possibilités de prendre en compte une partie des trimestres AVPF et AVA dans la durée cotisée. 41 % ne décaleraient quasiment pas leur âge de départ à la retraite et 56 % le reporteraient d'au moins 3 mois. Pour les assurés nés en 1984, le report serait d'environ 6 mois en moyenne. Ces générations partaient déjà plus tardivement à la retraite, compte tenu de l'augmentation de la durée d'assurance prévu pour le taux plein et de leur entrée plus tardive dans la vie active. Ainsi, 59 % des assurés de cette génération auraient quasiment le même âge de départ à la retraite avant et après réforme, un peu plus de 2 % partiraient au moins trois mois avant et 38 % au moins trois mois après.

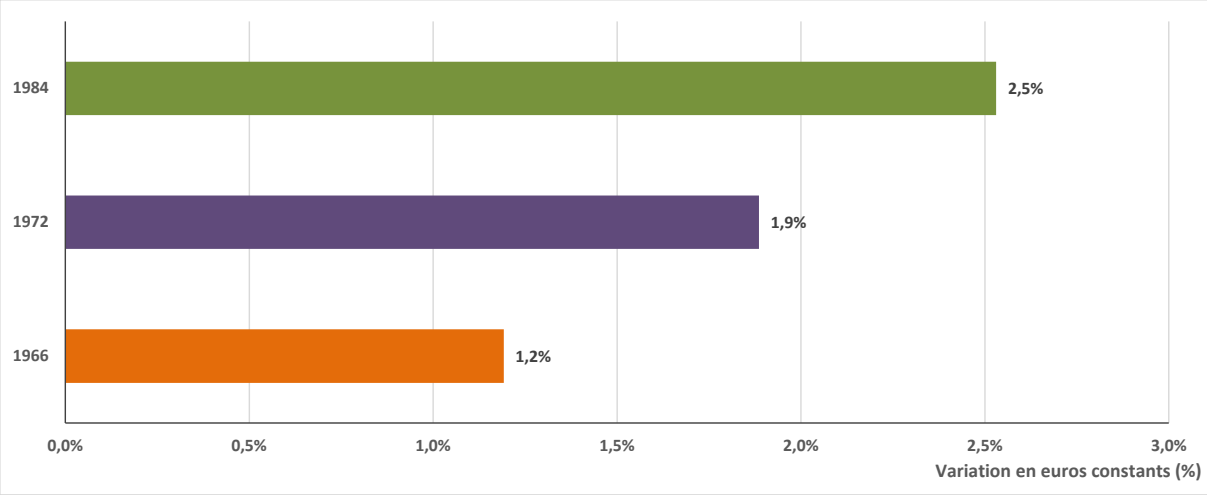
Figure 4.31 - Variation de l'âge de départ à la retraite selon la génération (en mois)



Lecture : l'âge de départ à la retraite serait plus élevé en moyenne de 6,9 mois pour la génération 1966 après réforme.
Source : Drees, modèle Trajectoire, hypothèses COR 2023

En contrepartie d'un âge de départ globalement plus tardif, les assurés percevraient des pensions en moyenne plus élevées. Le gain moyen serait de 1,2 % pour la génération 1966 : 18 % auraient un gain d'au moins 5 %, pour 79 % la pension serait identique à plus ou moins 5 % avant et après réforme et 3 % perdraient au moins 5 % de pension. Le gain irait croissant au fil des générations, principalement en raison de la montée en charge de l'indexation sur le Smic du Mico à la liquidation et non plus sur les prix : le gain de pension à la liquidation serait de 2,5 % en moyenne pour la génération 1984 qui verraient 36 % des assurés avoir une pension supérieure d'au moins 5 % alors qu'elle serait identique à plus ou moins 5 % avant et après réforme et que 3 % des assurés y perdraient.

Figure 4.32 - Variation la pension moyenne à la liquidation en euros constants (en %)



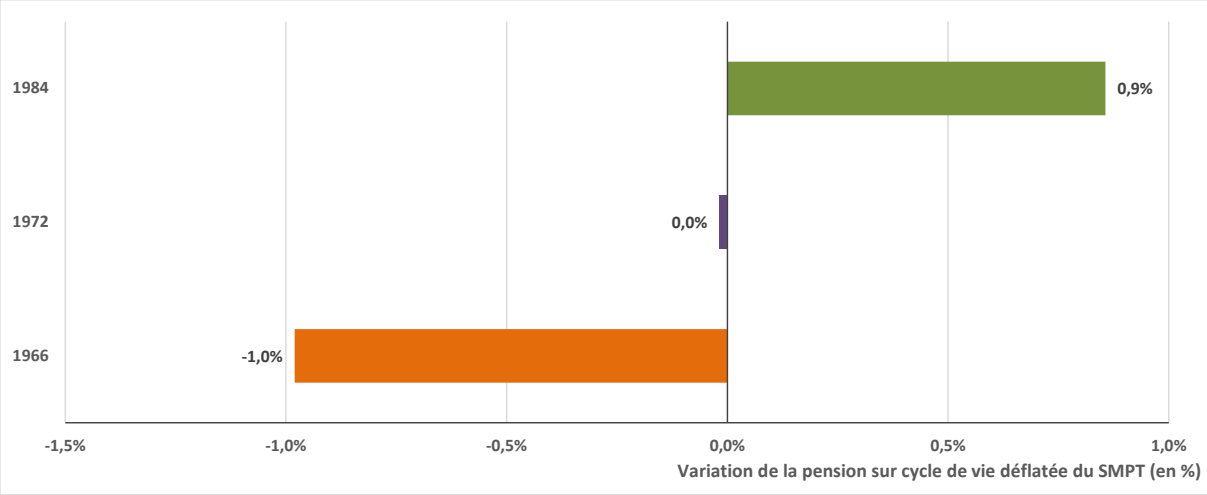
Lecture : suite à la réforme, la pension à la liquidation serait en moyenne plus élevée de 1,2 % pour les personnes nées en 1966.
Source : Drees, modèle Trajectoire, hypothèses COR 2023

En faisant un bilan sur cycle de vie, la génération 1966, qui arrive à l'âge de la retraite dans les prochaines années perdrait environ 1 % de pension cumulée sur sa durée de retraite. Pour 21 % des assurés de cette génération, la réforme ne modifierait quasiment pas leur montant de pension cumulée, pour 58 % la perte serait d'au moins 1 % (pour 45 % des assurés la perte serait comprise entre 1 % et 5 %) et 21 % des assurés verraient leur montant total de pension sur cycle de vie progresser d'au moins 1 % (pour 11 % ce gain serait compris entre 1 % et 5 %).

La réforme serait neutre du point de vue de la pension cumulée pour la génération 1972. Pour 32 % des assurés de cette génération, la pension sur cycle de vie serait identique, elle baisserait d'au moins 1 % pour 38 % des assurés (dont 27 % entre 1 % et 5 %), et à l'inverse serait plus élevée d'au moins 1 % pour 28 % des assurés.

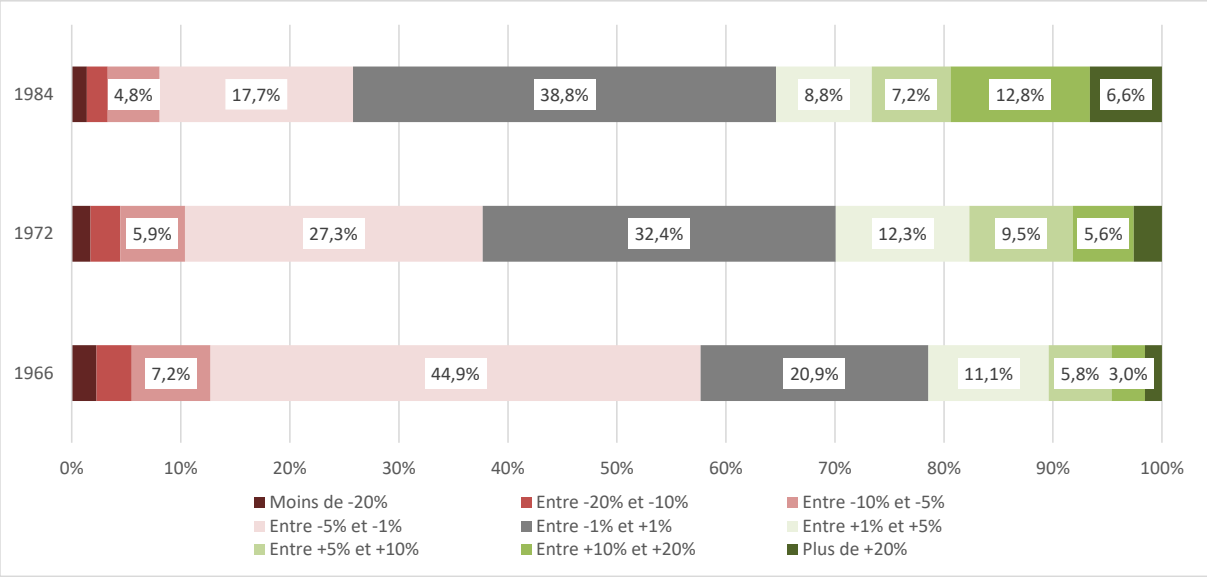
Enfin, pour la génération 1984, qui arrivera à l'âge de la retraite en 2048, la pension cumulée serait plus élevée de 0,9 % en moyenne. Il y aurait ainsi moins de perdants dans cette génération que dans les deux premières (26 % dont 18 % entre 1 % et 5 %) et plus de gagnants (35 %).

Figure 4.33 - Variation de la pension cumulée sur cycle de vie (en %)



Lecture : la pension cumulée sur cycle de vie serait moins élevée en moyenne de 1 % pour les assurés nés en 1966 après réforme.
Source : Drees, modèle Trajectoire, hypothèses COR 2023

Figure 4.34 - Proportion de gagnants et de perdants du point de vue de la pension cumulée

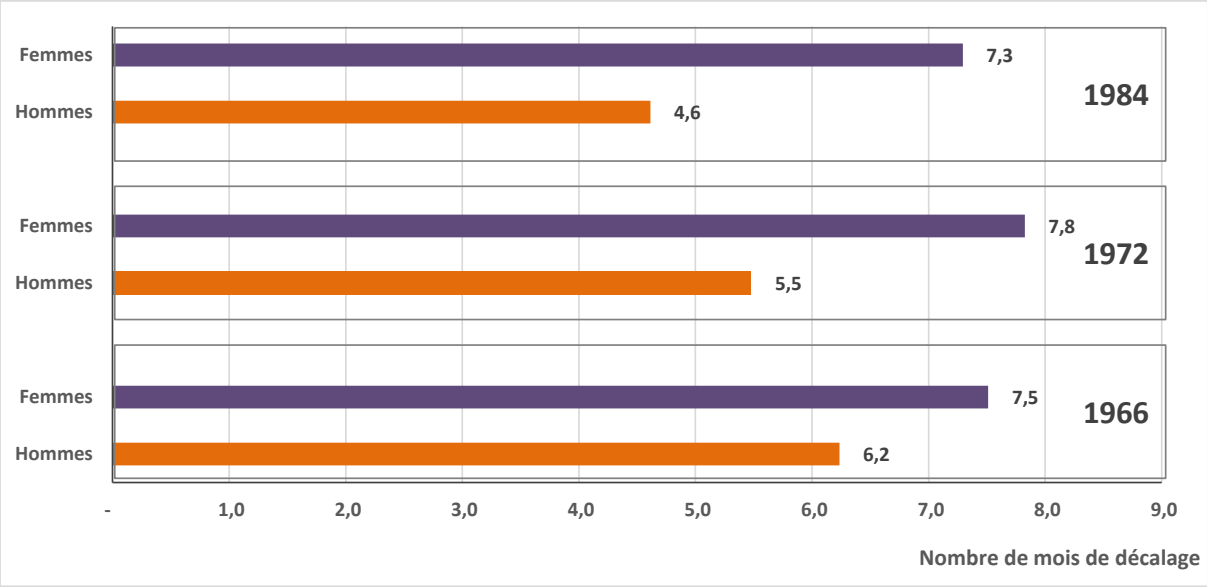


Lecture : 20,9 % des assurés nés en 1966 auraient une pension cumulée sur cycle de vie qui varierait entre -1 % et +1 % suite à la réforme.
Source : Drees, modèle Trajectoire, hypothèses COR 2023

1.1 Par rapport aux hommes, des départs plus retardés pour les femmes et des gains en pensions plus élevés

Quelle que soit la génération étudiée, l'ampleur du report d'âge de départ à la retraite est plus élevée pour les femmes, même si globalement une part identique de femmes et d'hommes décaleraient leur départ. L'écart entre les deux genres serait de plus en plus important au fil des générations (1,3 mois pour la génération 1966 et 2,7 mois pour celle née en 1984). Les femmes des générations les plus jeunes ont en effet des durées d'assurance plus élevées que les hommes en raison de l'amélioration de leur carrière. Elles devraient être en conséquence plus touchées par les mesures de relèvement de l'âge d'ouverture des droits. Contrairement aux hommes, le report pour les femmes serait d'autant plus important que leur nombre d'enfants est élevé. Les majorations de durée d'assurance pour enfants pouvaient en effet permettre à certaines d'entre elles de liquider dès l'AOD ; ces femmes sont donc contraintes de reporter leur départ à 64 ans.

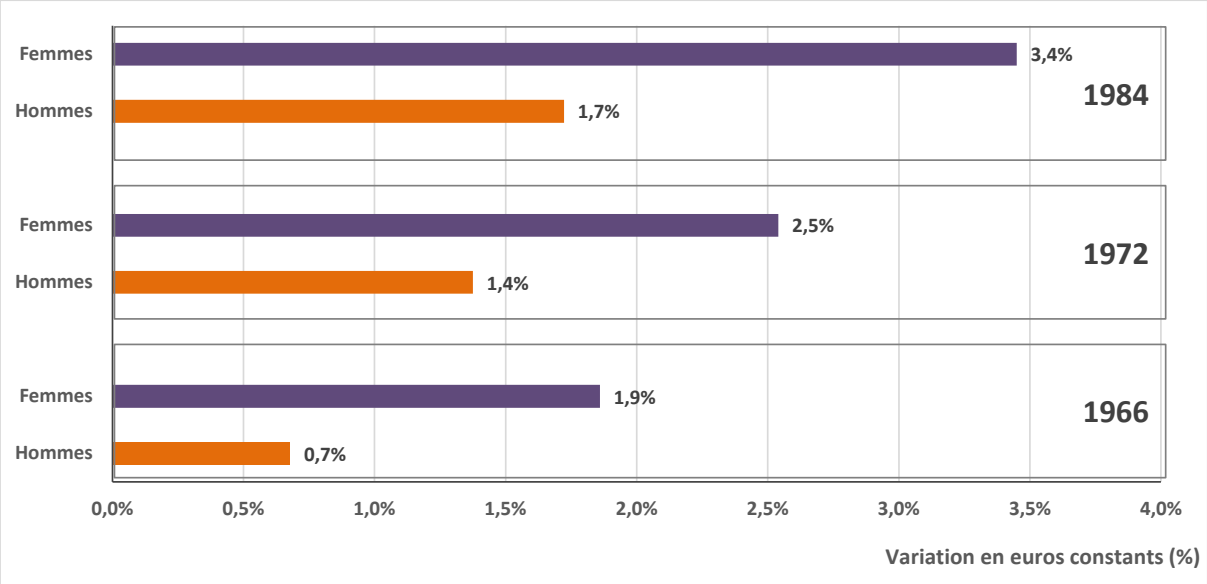
Figure 4.35 - Variation de l'âge de départ à la retraite selon le genre et la génération (en mois)



Lecture : l'âge de départ à la retraite serait plus élevé en moyenne de 6,2 mois pour les hommes de la génération 1966 après réforme.
Source : Drees, modèle Trajectoire, hypothèses COR 2023

En corollaire, leur pension à la liquidation serait d'autant plus élevée qu'elles ont beaucoup d'enfants. Globalement, les femmes gagneraient en moyenne davantage que les hommes, et ce quelle que soit la génération (1,9 % contre 0,7 % en moyenne pour la génération 1966 et 3,4 % contre 1,7 % pour la génération 1984), notamment grâce à la surcote dès l'âge de 63 ans ouverte aux personnes bénéficiant d'au moins 1 trimestre de MDA pour enfant. En effet, les femmes avec des enfants bénéficieraient plus souvent d'une surcote.

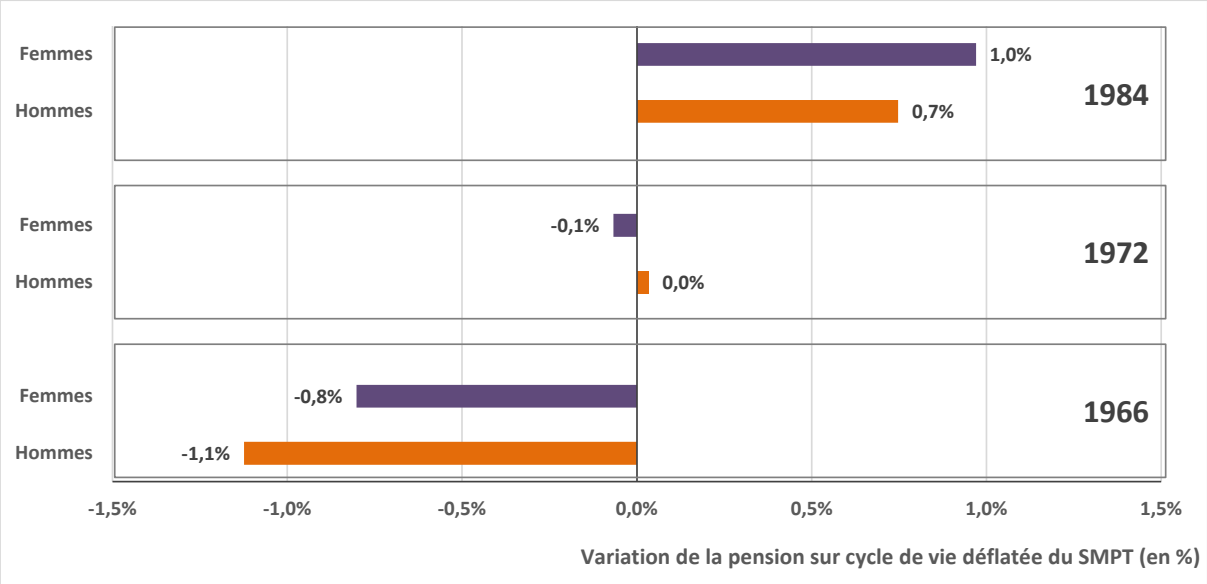
Figure 4.36 - Variation de la pension moyenne à la liquidation en euros constants selon le genre et la génération (en %)



Lecture : suite à la réforme, la pension à la liquidation serait en moyenne plus élevée de 0,7 % pour les hommes nés en 1966.
Source : Drees, modèle Trajectoire, hypothèses COR 2023

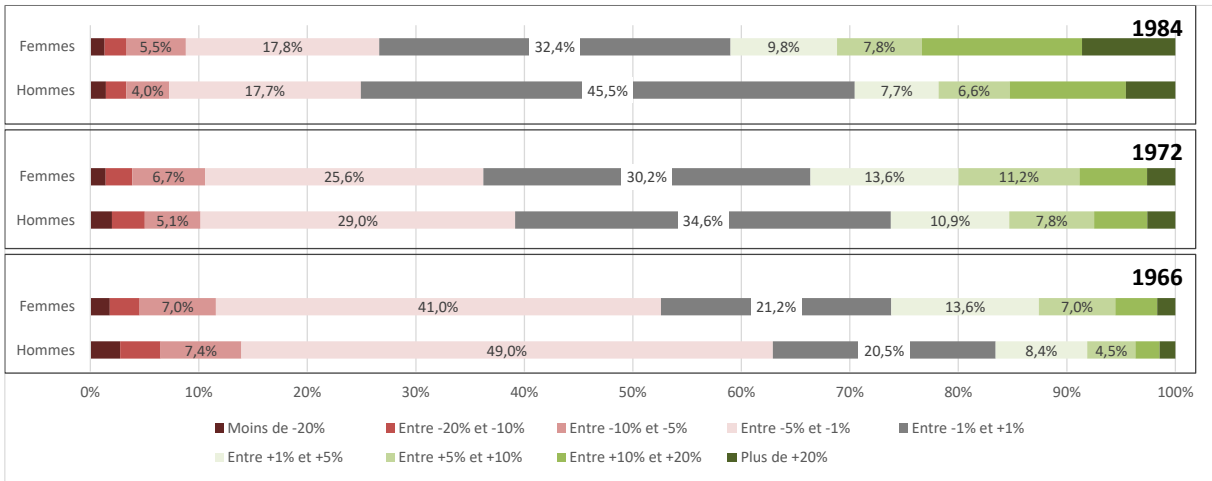
Au final, la combinaison baisse de la durée de retraite liée au report de l'âge et hausse du montant de pension se compenserait en termes de pension cumulée. Les femmes de la génération 1966 perdraient un peu moins que les hommes (-0,8 % contre -1,1 %). Il y aurait également davantage de gagnants parmi les femmes (26 %) que parmi les hommes (17 %). Pour la génération 1972, le constat serait plus nuancé : plus de femmes que d'hommes seraient gagnantes à la réforme (34 % contre 26 %) mais en moyenne, les femmes perdraient plus que les hommes (-0,1 % de pension totale sur cycle de vie contre 0,0 %). Enfin, les femmes de la génération 1984 seraient aussi plus gagnantes que les hommes à la réforme (41 % contre 30 %), pour un gain moyen légèrement supérieur (1,0% contre 0,7 %).

Figure 4.37 - Variation de la pension cumulée sur cycle de vie selon le genre et la génération (en %)



Lecture : la pension cumulée sur cycle de vie serait moins élevée en moyenne de 1,1 % pour les hommes nés en 1966 suite à la réforme.
Source : Drees, modèle Trajectoire, hypothèses COR 2023

Figure 4.38 - Proportion de gagnants et de perdants du point de vue de la pension cumulée selon le genre et la génération



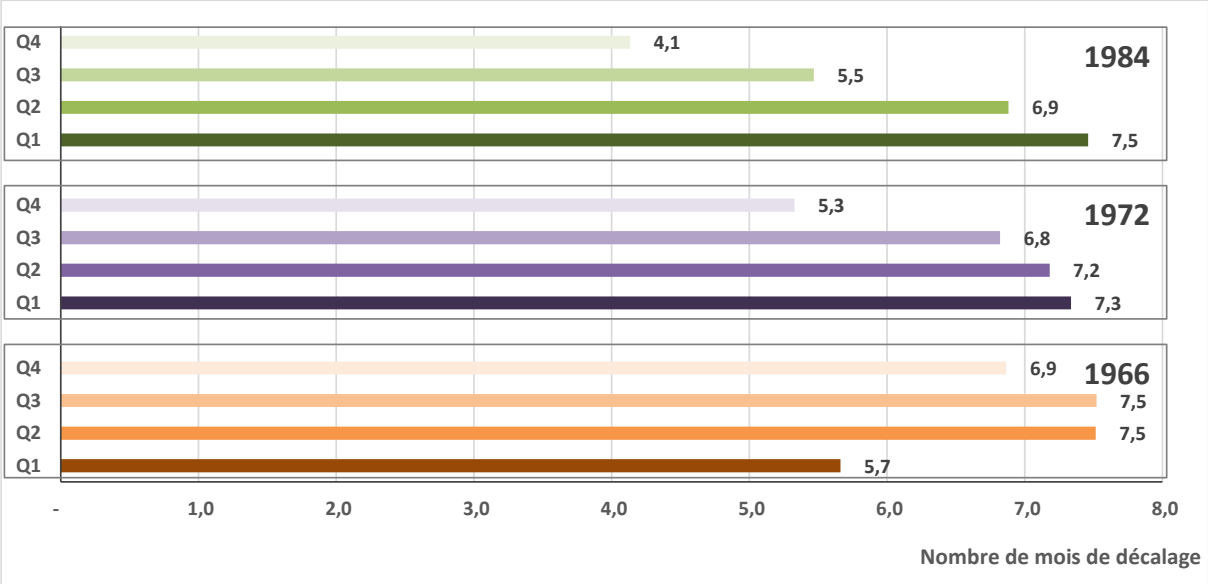
Lecture : 20,5 % des hommes nés en 1966 auraient une pension cumulée sur cycle de vie qui varierait entre -1 % et +1 % suite à la réforme.
Source : Drees, modèle Trajectoire, hypothèses COR 2023

1.2 Des gains en pensions plus importants pour les assurés ayant les pensions les plus faibles

Du point de vue du gradient social, les reports seraient moins fréquents et un peu moindres en moyenne pour les assurés du premier quartile de pension nés en 1966, où se trouvent notamment davantage d'inaptes et invalides, exemptés de report de l'âge d'ouverture des droits, et plus fréquents pour les assurés des quartiles supérieurs. En moyenne, les assurés du premier quartile décaleraient leur âge de départ à la retraite de 5,7 mois alors que ce décalage serait de l'ordre de 7 mois et demi pour les assurés des deuxième et troisième quartiles et d'un peu moins de 7 mois pour ceux du quatrième quartile.

Ce constat n'est plus vrai pour les assurés des générations suivantes. Parmi ces assurés, outre les invalides et les inaptes, se trouvent également des personnes liquidant dès l'âge d'ouverture des droits en raison de leur situation avant la retraite (inactifs ou au chômage sans revenus ou ayant de faibles revenus) qui subissent alors le report de deux ans de cet âge. Ainsi, les personnes nées en 1972 se trouvant dans le premier quartile de pension augmenteraient en moyenne de 7,3 mois leur âge de départ à la retraite et ceux nés en 1984 de 7 mois et demi. Ces reports seraient moins élevés pour les quartiles supérieurs et en particulier pour les personnes ayant les plus hauts niveaux de pension qui décaleraient leur âge de départ à la retraite de 5,3 mois pour la génération 1972 et 4,1 mois pour la génération 1984. Ces personnes partaient en effet plus souvent à l'âge d'annulation de la décote et ne sont donc pas concernées par la réforme.

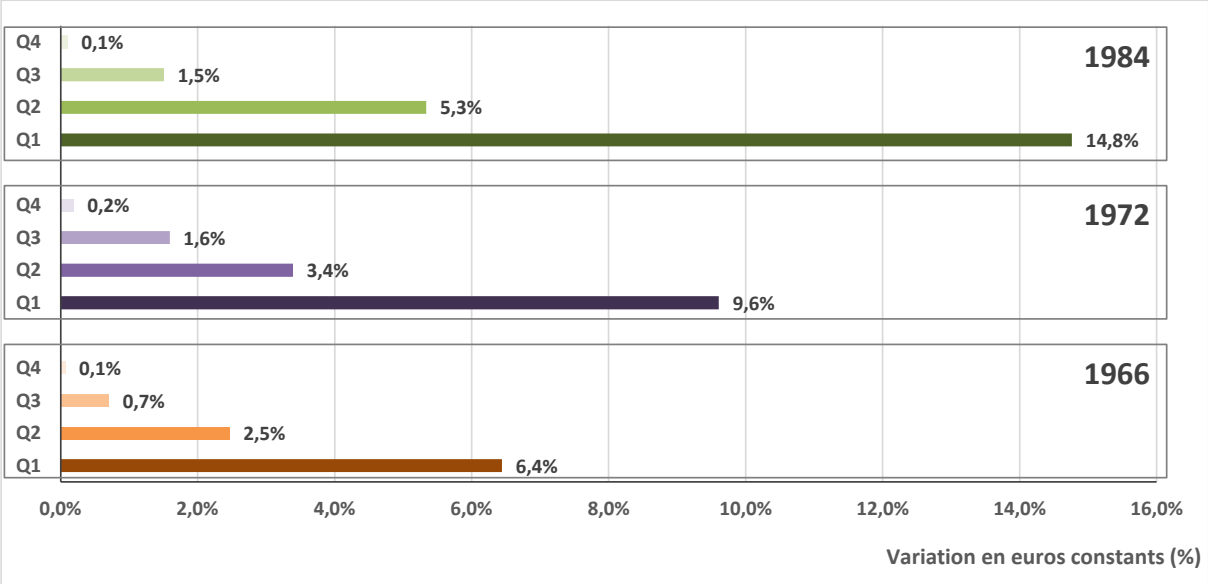
Figure 4.39 - Variation de l'âge de départ à la retraite selon le quartile de pension et la génération (en mois)



Lecture : après réforme, l'âge de départ à la retraite serait plus élevé en moyenne de 5,7 mois pour les assurés ayant une pension inférieure au premier quartile de la génération 1966.
Source : Drees, modèle Trajectoire, hypothèses COR 2023

En ce qui concerne la pension à la liquidation, plus le quartile de pension est élevé, moins les gains seraient importants. Ce constat est particulièrement accentué pour les assurés du premier quartile qui connaîtraient des gains nettement plus importants que ceux des autres quartiles, et l'écart s'amplifierait au fil des générations. Ces évolutions s'expliquent notamment par l'indexation du Mico à la liquidation sur le Smic, et non plus sur les prix, dont l'effet est cumulatif au fil des générations. Elle s'explique aussi par le fait qu'une part des assurés du premier quartile sont ceux avec une carrière très incomplète, liquidant dès l'âge d'ouverture des droits avec une décote calculée par l'âge. Cette décote est calculée sur 20 trimestres manquants entre l'âge d'annulation de la décote (67 ans) et l'âge d'ouverture des droits (62 ans). Le taux de décote diminuerait donc nettement pour ces personnes avec la réforme puisque l'âge d'ouverture des droits augmente alors que l'âge d'annulation de la décote est maintenu (le nombre maximum de trimestres manquants serait de 14 pour la génération 1966 et 12 pour les générations suivantes).

Figure 4.40 - Variation de la pension moyenne à la liquidation en euros constants selon le quartile de pension et la génération (en %)

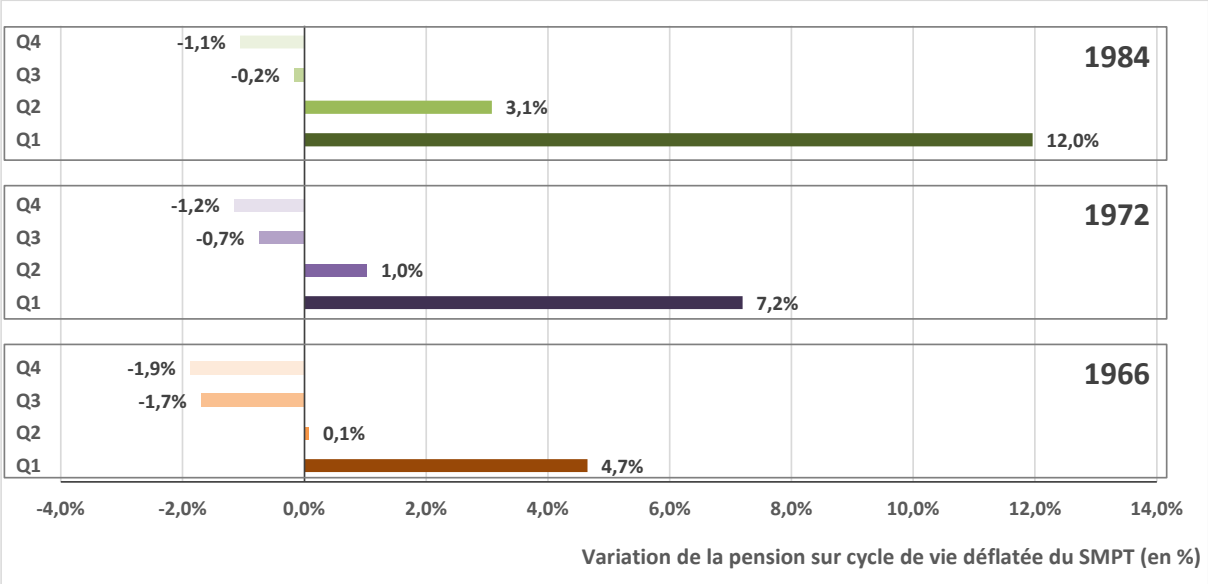


Lecture : suite à la réforme, la pension à la liquidation serait en moyenne plus élevée de 6,4 % pour les personnes dont la pension est inférieure au premier quartile nées en 1966.
Source : Drees, modèle Trajectoire, hypothèses COR 2023

In fine, en termes de pension sur cycle de vie, les assurés les plus gagnants (en moyenne, en fréquence et en intensité) seraient ceux situés dans le premier quartile de pension, à la faveur du nouveau mode d'indexation du Mico à la liquidation et d'une décote moins forte pour une partie d'entre eux. En termes de pension cumulée sur cycle de vie, plus d'un assuré deux sur né en 1966 et situé dans le premier quartile de pension serait gagnant (pour un gain inférieur à 5 % pour plus de la moitié d'entre eux). *A contrario*, trois pensionnés sur quatre parmi les deux quartiles supérieurs seraient perdants ; la perte serait en moyenne de 1,7 % et 1,9 % pour les personnes des troisième et quatrième quartiles.

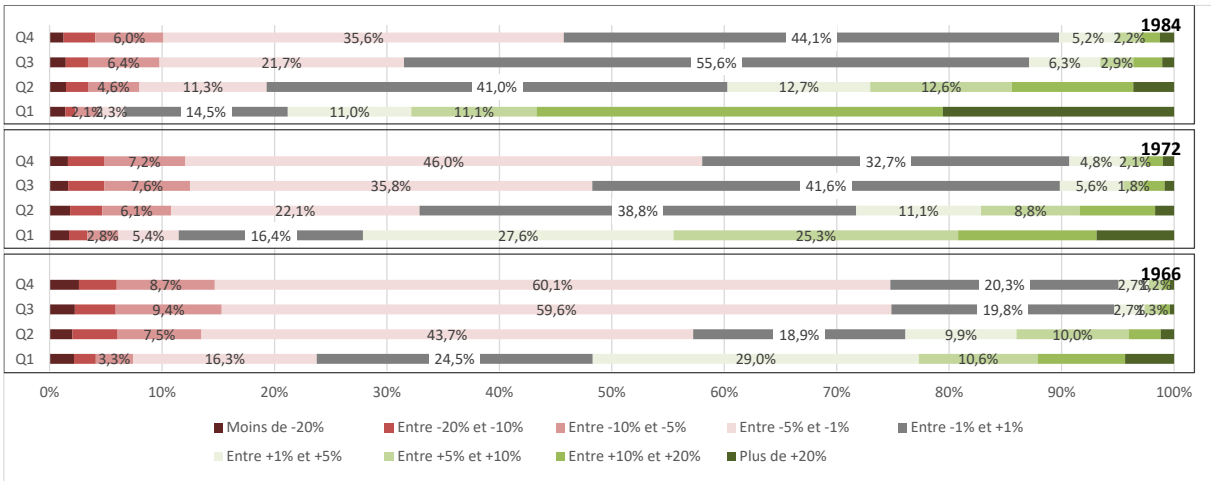
Ce constat s'amplifierait au fil des générations : parmi la génération 1984, il y aurait quasiment moins de 7 % de perdants à la réforme dans les assurés du premier quartile et le gain moyen de pension sur cycle de vie serait de 12 % pour l'ensemble des assurés nés en 1984. À l'inverse, les assurés du quatrième quartile verraient leur pension cumulée baisser de 1,1 % en moyenne. Dans ce quartile et pour cette génération, la pension cumulée serait cependant la même avant et après réforme pour 44 % des personnes.

Figure 4.41 - Variation de la pension cumulée sur cycle de vie selon le quartile de pension et la génération (en %)



Lecture : la pension cumulée sur cycle de vie serait plus élevée en moyenne de 4,7 % pour les assurés dont la pension est inférieure au premier quartile nés en 1966 suite à la réforme.
Source : Drees, modèle Trajectoire, hypothèses COR 2023

Figure 4.42 - Proportion de gagnants et de perdants du point de vue de la pension cumulée selon le quartile de pension et la génération

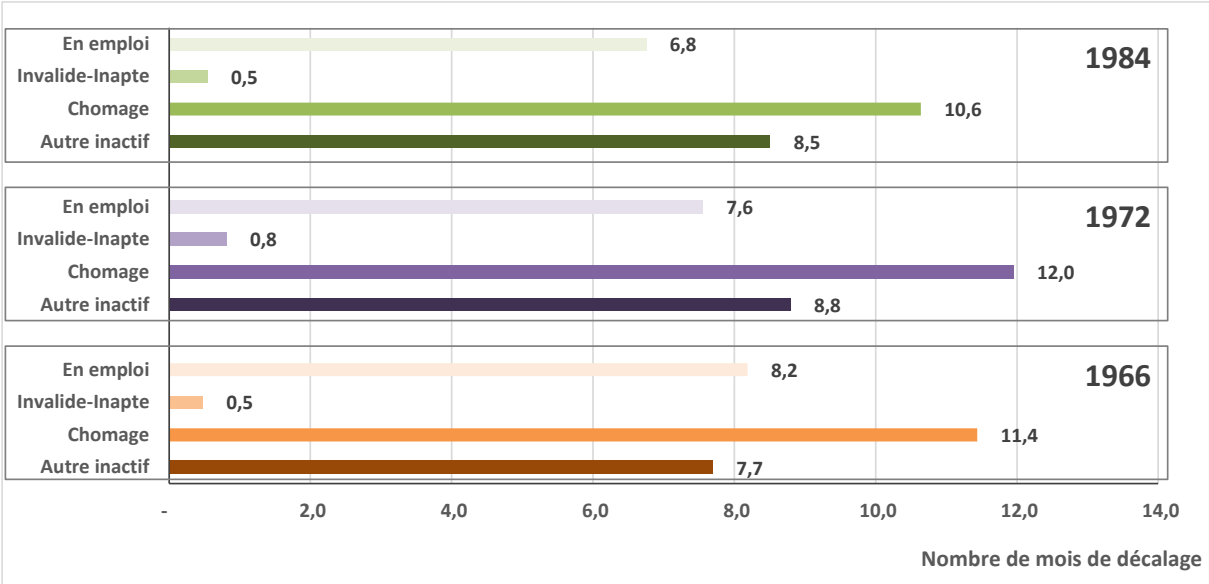


Lecture : 24,5 % des personnes dont la pension est inférieure au premier quartile nés en 1966 auraient une pension cumulée sur cycle de vie qui varierait entre -1 % et +1 % suite à la réforme.
Source : Drees, modèle Trajectoire, hypothèses COR 2023

1.3 La situation des personnes invalides ou inaptes est peu modifiée par la réforme, des gains en pension pour les personnes inactives avant la retraite et des pertes pour les chômeurs

Pour les personnes inaptes ou invalides avant la retraite, la réforme serait quasiment neutre (une demie année en moyenne quelle que soit la génération). En effet, l'âge d'ouverture des droits au titre de l'invalidité et de l'inaptitude demeure à 62 ans. Les personnes en emploi avant la retraite décaleraient en moyenne leur âge de départ à la retraite de 8,2 mois pour celles nées en 1966 et de 6,8 mois pour celles nées en 1984. Les reports seraient plus importants pour les personnes inactives avant la retraite qui ont souvent des carrières très incomplètes et partent soit à l'âge d'ouverture des droits et devront alors décaler de deux ans, soit à l'âge d'annulation de la décote et qui ne seront pas touchées par la réforme. En moyenne, le report serait de 7,7 mois pour les assurés nés en 1966 et de 8,5 mois pour ceux nés en 1984. Enfin, les personnes au chômage avant la retraite reporteraient davantage leur départ, car une partie significative d'entre eux liquident à l'âge d'ouverture des droits et décaleraient mécaniquement leur liquidation (le décalage serait de 11,4 mois pour la génération 1966 et 10,4 mois pour la génération 1984).

Figure 4.43 - Variation de l'âge de départ à la retraite selon la situation avant la retraite et la génération

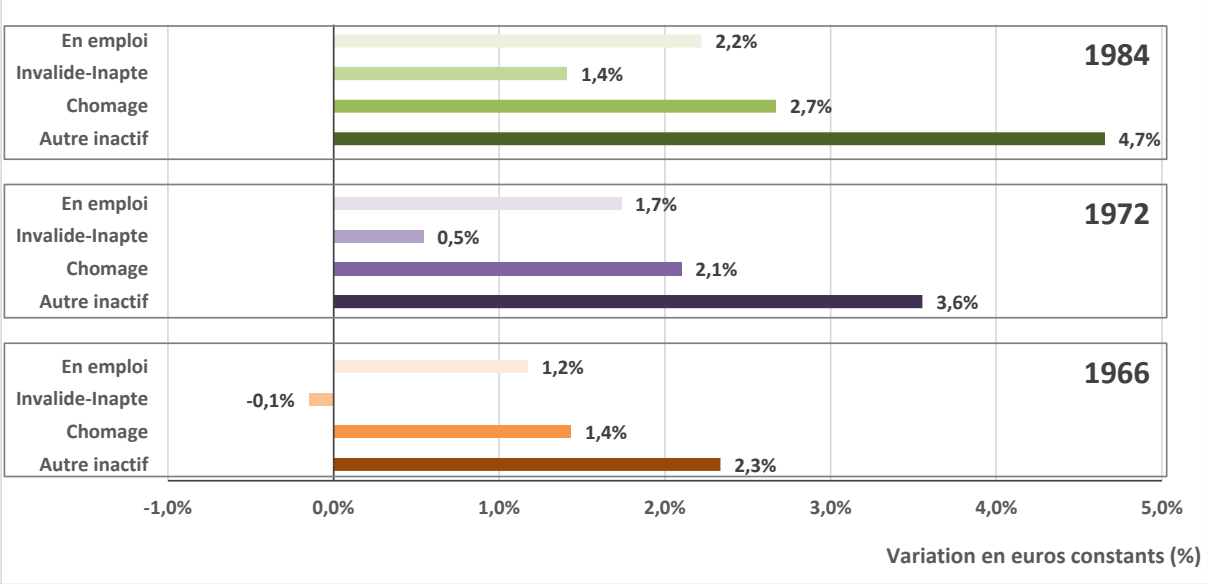


Lecture : après réforme, l'âge de départ à la retraite serait plus élevé en moyenne de 7,7 mois pour les personnes inactives avant la retraite de la génération 1966.
Source : Drees, modèle Trajectoire, hypothèses COR 2023

Le gain de pension à la liquidation serait légèrement plus important pour les personnes en inactivité et, dans une moindre mesure, au chômage avant la retraite. D'un côté, les personnes liquidant dès l'AOD de ces catégories bénéficient du taux de décote et, de l'autre côté, les personnes qui liquident à l'AAD (donc à taux plein) bénéficient de la revalorisation du Mico

(essentiellement sur la part non majorée compte tenu de l'incomplétude de leur carrière). En moyenne, la pension à la liquidation de la génération 1966 augmenterait de 1,2 % pour les assurés en emploi avant la retraite, de 1,4 % pour ceux au chômage et de 2,3 % pour les inactifs. Ces hausses seraient respectivement de 2,2 %, 2,7 % et 4,7 % pour la génération 1984. Les variations de pension à la liquidation seraient moins élevées pour les personnes invalides ou inaptes avant la retraite qui modifieraient peu leur âge de liquidation.

Figure 4.44 - Variation de la pension moyenne à la liquidation en euros constants selon la situation avant la retraite et la génération (en %)

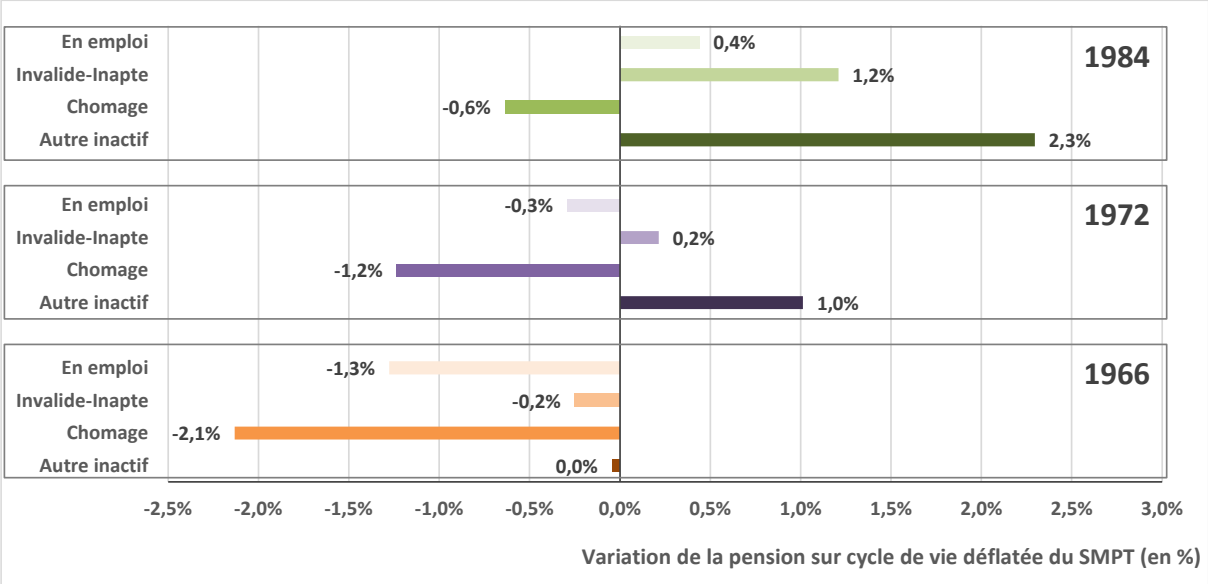


Lecture : suite à la réforme, la pension à la liquidation serait en moyenne plus élevée de 2,3 % pour les personnes inactives avant la retraite nées en 1966.
Source : Drees, modèle Trajectoire, hypothèses COR 2023

Le bilan global (âge + pension) montre que les personnes au chômage avant la retraite seraient les plus perdantes à la réforme, quelle que soit la génération étudiée. Pour les deux tiers de ces assurés nés en 1966, la pension cumulée sur cycle de vie serait en baisse d'au moins 1 % et la baisse moyenne de pension (sur l'ensemble des assurés au chômage nés en 1966) serait de 2,1 %. Les pertes seraient réduites pour la génération 1984 où 43 % des assurés au chômage avant la retraite verraient leur pension cumulée sur cycle de vie diminuer après la réforme et où la baisse moyenne pour les assurés au chômage serait de 0,6 %.

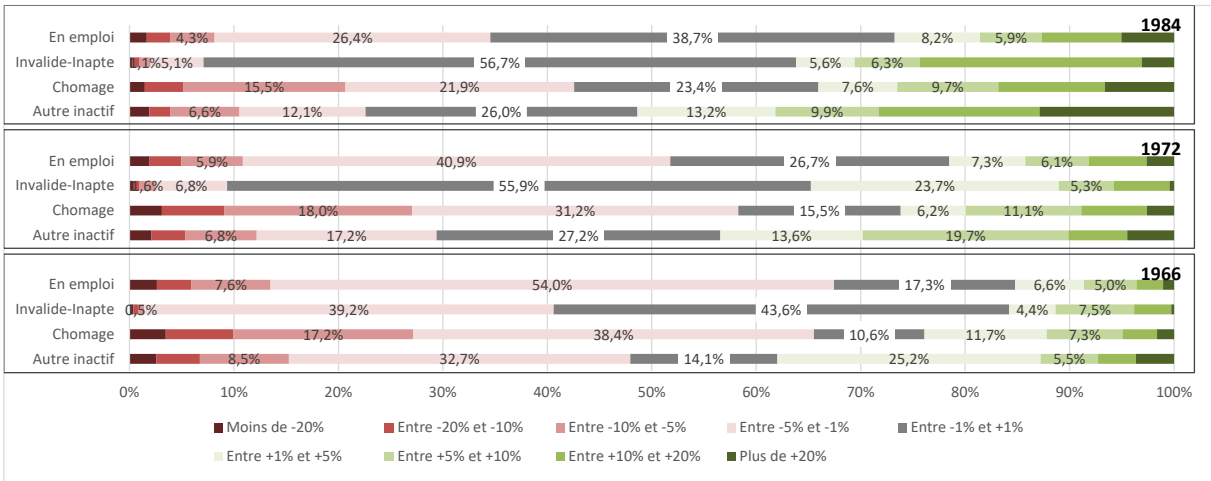
À l'inverse, les assurés inactifs avant la retraite verraient leur pension cumulée augmenter suite à la réforme pour les générations 1972 et 1984. Ces assurés bénéficient à la fois de l'indexation du Mico sur le Smic et de la baisse de la décote.

Figure 4.45 - Variation de la pension cumulée sur cycle de vie selon la situation avant la retraite et la génération (en %)



Lecture : la pension cumulée sur cycle de vie serait moins élevée en moyenne de 2,1 % pour les assurés au chômage avant la retraite nés en 1966 après réforme.
Source : Drees, modèle Trajectoire, hypothèses COR 2023

Figure 4.46 - Proportion de gagnants et de perdants du point de vue de la pension cumulée selon la situation avant la retraite et la génération



Lecture : 14,1 % des inactifs avant la retraite nés en 1966 auraient une pension cumulée sur cycle de vie qui varierait entre -1 % et +1 % suite à la réforme.
Source : Drees, modèle Trajectoire, hypothèses COR 2023

2. L'impact de la réforme sur l'équité entre les générations serait très limité

L'équité entre les générations s'appréhende à l'aide de quatre indicateurs : le taux de cotisation finançant les retraites, la durée de la carrière pendant laquelle sont prélevées ces cotisations, le montant des pensions perçues et la durée de retraite. Les deux premiers permettent d'apprécier l'effort des assurés en activité pour financer le système de retraite et les deux derniers apprécient ce que le système leur apporte une fois retraités. L'impact de la réforme sur les taux de cotisation et sur le montant des pensions perçues, relativement à la dernière rémunération, est présenté pour les deux cas types faisant l'objet d'un suivi par le COR : un salarié non-cadre du secteur privé et un fonctionnaire sédentaire de catégorie B. Les durées de carrière et de retraite sont présentés pour « l'individu moyen » de chaque génération tous régimes confondus.

2.1 La réforme augmenterait très légèrement le taux moyen de cotisation sur l'ensemble de la carrière du cas type de non-cadre du secteur privé

La réforme des retraites de 2023 prévoit une augmentation du taux de cotisation patronal sur les salaires déplafonnés des salariés du secteur privé : + 0,12 point pour l'année 2024 et + 0,09 point pour l'année 2026, portant le taux de cotisation total à la Cnav respectivement à 17,87 % en 2024 et 17,96 % à partir de 2026 (contre 17,75 % initialement prévus). Les taux de cotisation à l'Agirc-Arrco demeureraient inchangés.

La réforme des retraites de 2023 génèrerait donc une légère hausse du taux de cotisation moyen sur l'ensemble de la carrière du cas type de non-cadre du secteur privé à partir des générations nées dans les années 1960, premières générations concernées par la réforme.

Figure 4.47 - Taux moyen de cotisation sur l'ensemble de la carrière pour le cas type de non-cadre du secteur privé par génération

Figure 4.47a - Cnav

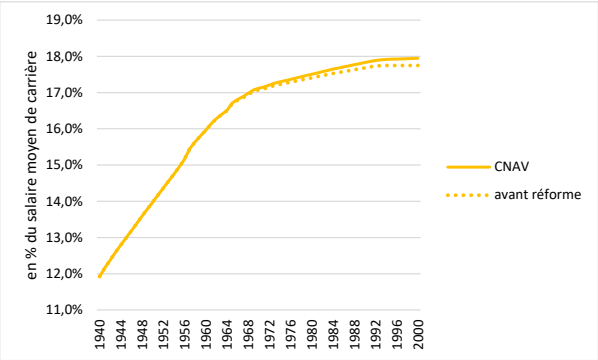
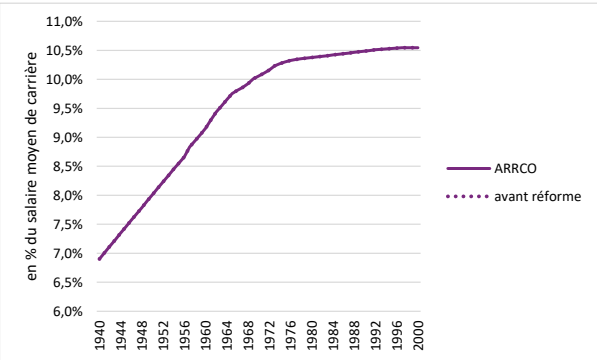


Figure 4.47b - Arrco



Note : parts salariale et employeur.
Source : calculs SG-COR.

2.2 La réforme ne modifierait que très légèrement les taux de remplacement des cas types de non-cadre du secteur privé et de fonctionnaire sédentaire de catégorie B pour les générations décalant leur âge de départ à la retraite

La réforme des retraites de 2023 impacterait l'âge de départ à la retraite des générations 1962 à 1972 pour les deux cas types suivis par le COR (cas type de non-cadre du secteur privé et de fonctionnaire sédentaire de catégorie B), d'un à trois trimestres selon la génération considérée, en raison du décalage de l'âge légal d'ouverture des droits et de l'accélération de l'augmentation de la durée d'assurance requise pour le taux plein. Les cas types nés à partir de 1973, ayant un âge de départ à la retraite supérieur à 64 ans avant réforme, ne sont pas impactés par le décalage de l'âge.

Figure 4.48 – Âge de départ à la retraite des cas types de non-cadre du secteur privé et de fonctionnaire sédentaire de catégorie B

Figure 4.48a - Non-cadre du secteur privé

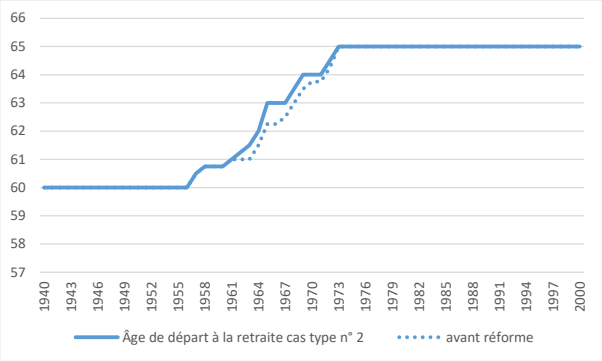
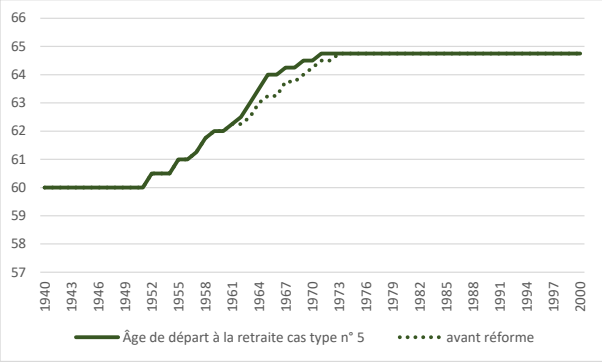


Figure 4.48b - Fonctionnaire sédentaire de catégorie B



Source : Drees, modèle Trajectoire ; calculs SG-COR.

En conséquence, les taux de remplacement de ces deux cas types ne seraient que très marginalement modifiés pour ces générations. Pour le cas type de non-cadre du secteur privé, ils seraient plus élevés en moyenne de 0,03 point et inférieurs de 0,27 point pour le cas type de fonctionnaire sédentaire de catégorie B, en raison des variations des taux primes liés au décalage de l'âge de départ, sous l'hypothèse d'un taux de productivité de 1,0 %.

Figure 4.49 - Taux de remplacement net à la liquidation du cas type de non-cadre du secteur privé – scénario 1,0 %

Figure 4.49a - Taux de remplacement net (départ à la retraite au taux plein au régime général sans décote ni surcote) y compris coefficient de solidarité à l'Agirc-Arrco

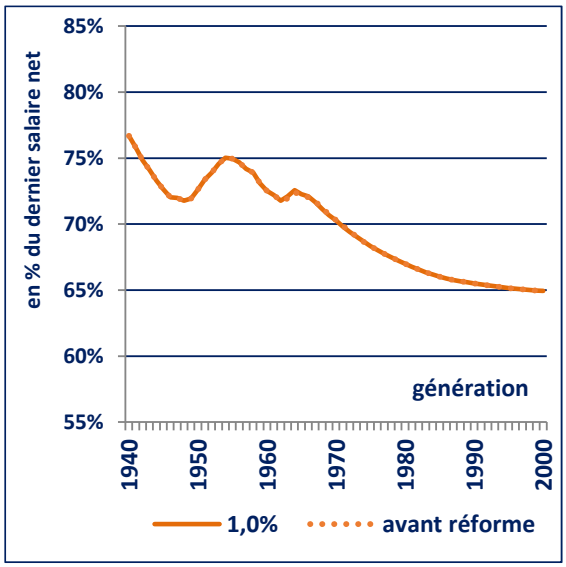
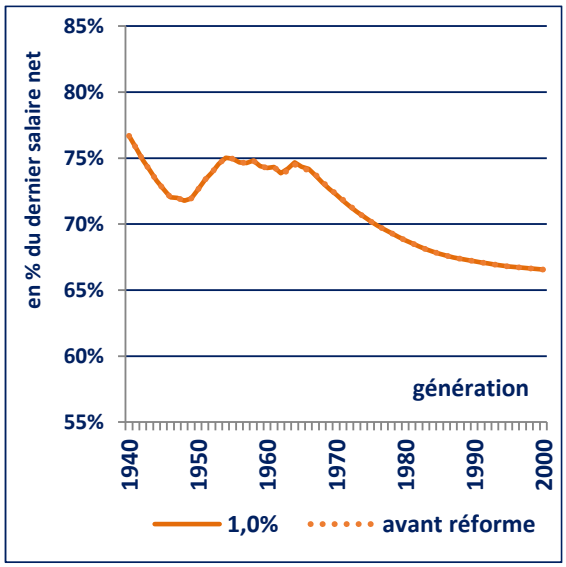


Figure 4.49b - Taux de remplacement net (départ à la retraite au taux plein au régime général sans décote ni surcote) hors coefficient de solidarité à l'Agirc-Arrco



Note : le taux de remplacement est calculé comme le rapport de la pension à la liquidation nette de prélèvements (dont CSG à taux réduit sauf 2018 à taux plein) relative au SMPT sur la moyenne des 12 derniers salaires perçus nets de cotisations sociales (incluant CSG à taux normal et CRDS) relative au SMPT ; il est fait l'hypothèse d'un départ au taux plein au régime général (sans décote ni surcote) au titre de la durée validée (pour certaines générations, ce départ a lieu dans le cadre d'une retraite anticipée pour carrière longue). Pour l'Agirc-Arrco, les cotisations sont supposées prélevées au taux moyen et le rendement est supposé décroissant de 2019 à 2034 puis constant à partir de 2034.

Source : Drees, modèle Trajectoire ; calculs SG-COR.

Figure 4.50 - Taux de remplacement net à la liquidation du cas type de fonctionnaire sédentaire de catégorie B – scénario 1,0 %

Figure 4.50a - Part de primes en hausse en projection

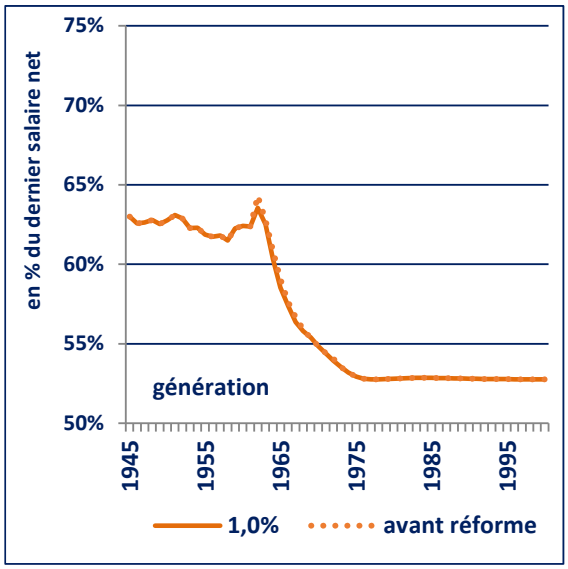
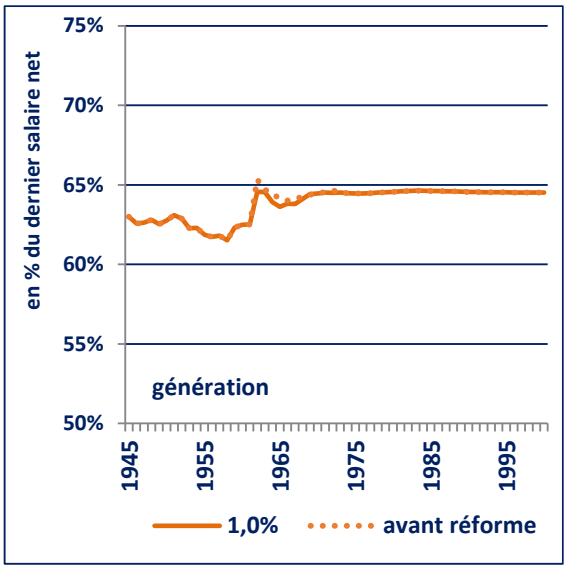


Figure 4.50b - Part de primes constante en projection



Note : le taux de remplacement est calculé comme le rapport de la pension à la liquidation nette de prélèvements relative au SMPT sur la moyenne des 12 derniers salaires perçus nets de cotisations sociales relative au SMPT, sous l'hypothèse d'un départ au taux plein.
Source : Drees, modèle Trajectoire ; calculs SG-COR.

2.3 La réforme modifierait légèrement la durée de carrière et de retraite

La réforme des retraites de 2023 augmenterait la durée de carrière, de « l'individu moyen » tous régimes confondus, de quatre mois en moyenne pour les générations 1961 à 2000, et elle représenterait une part légèrement supérieure de la durée de vie totale dans le scénario central de mortalité.

Figure 4.51 - Durée de carrière par génération

Figure 4.51a - Durée de carrière en nombre d'années

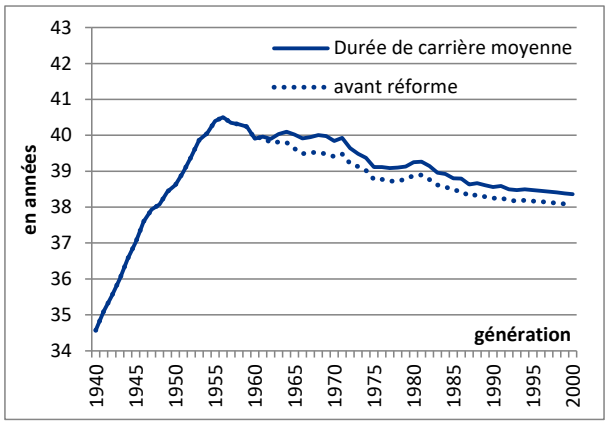
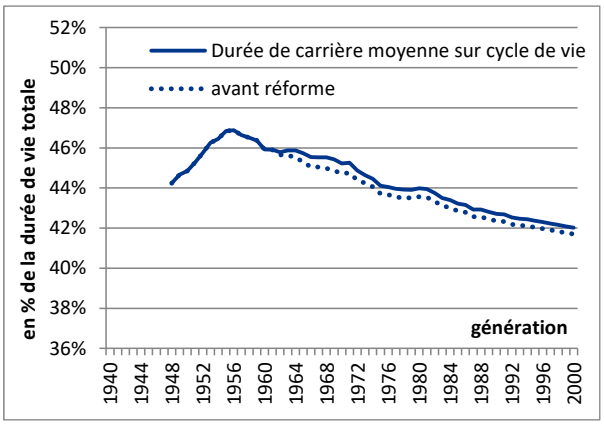


Figure 4.51b - Durée de carrière en proportion de la durée de vie totale – scénario central de mortalité



Note : les durées de carrière moyennes correspondent à la durée d'assurance validée tous régimes, calculée sur le champ des retraités de la Cnav.
Sources : EIR 2012 (jusqu'à la génération 1946) ; projections Cnav (à partir de la génération 1948) ; Insee, projections de population 2021-2070.

En conséquence, la durée de retraite, en nombre d'années et en proportion de la durée de vie totale, serait réduite dans les mêmes proportions.

Figure 4.52 - Durée de retraite par génération

Figure 4.52a - Durée de retraite en nombre d'années

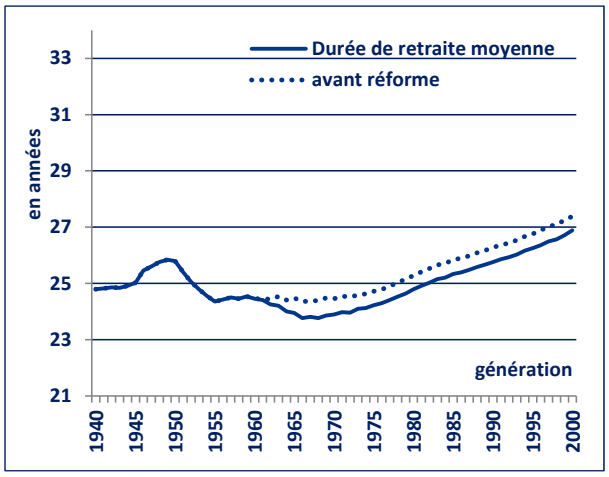
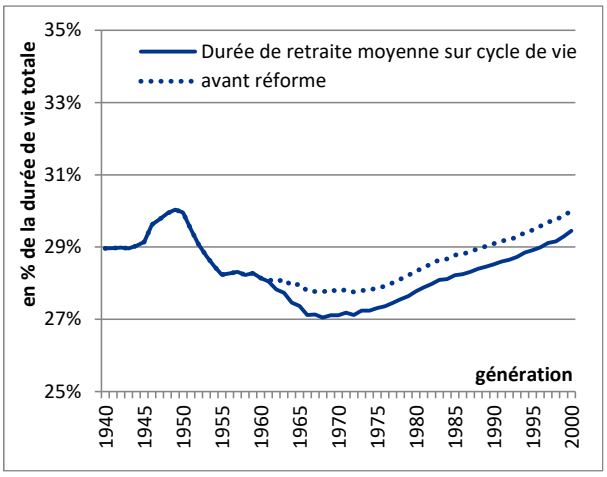


Figure 4.52b - Durée de retraite en proportion de la durée de vie totale – scénario central de mortalité



Note : l'espérance de vie est calculée par génération, comme : 60 + espérance de vie à 60 ans (selon l'hypothèse que l'assuré atteint l'âge de la retraite, et ne décède donc pas avant 60 ans). Les scénarios de mortalité des projections démographiques de l'Insee sont extrapolés sous l'hypothèse d'une poursuite de la baisse de la mortalité au-delà de 2070.
Champ : retraités de droit direct, résidant en France.
Sources : Drees, modèle Trajectoire ; Insee, projections de population 2021-2070 ; projections COR – juin 2023.

3. Les effets de la réforme sur les pensions servies au Smic

Afin d'atteindre l'objectif d'une pension brute équivalente à 85% du Smic net pour un salarié ayant effectué une carrière complète fixé en 2003[209], la loi du 14 avril 2023 prévoit plusieurs mesures de revalorisation des petites pensions. Le montant du minimum contributif (Mico) et de sa majoration est augmenté de 100 euros (respectivement 25 euros et 75 euros) pour les pensions liquidées à partir du 1er septembre 2023. Le montant du Mico et de sa majoration sera désormais indexé sur le Smic lors de la liquidation des droits. Ces mesures ont pour effet d'augmenter la pension du cas type retenu dans cette sous-partie, qui est celui d'un salarié du secteur privé ayant une carrière complète entièrement cotisée au Smic. Le taux de remplacement à la liquidation du cas type est présenté d'une part avec prise en compte du coefficient de solidarité à l'Agirc-Arrco, et d'autre part, hors coefficient de solidarité[210]. Conformément à ce qui est retenu pour les projections financières, le Smic (hors prime d'activité) est supposé à long terme évoluer comme le SMPT.

[209] Loi n° 2003-775 du 3 août 2003 portant réforme des retraites.
[210] Dans la mesure où ce cas type est supposé soumis à la CSG à taux réduit à la retraite, le coefficient de solidarité minore la pension complémentaire durant trois années (dans la limite de 67 ans) de 5 %.

Avant réforme, les coups de pouce portés à la partie majorée du minimum contributif au cours de la deuxième partie des années 2000 conduisaient à un taux de remplacement net (pension nette à la liquidation rapportée au Smic net) à la liquidation assez proche de 85 % pour les générations nées à au début des années 1950. Toutefois, il ne s'élevait plus qu'à 81,7 % pour un retraité né en 1958, y compris coefficient de solidarité à l'Agirc-Arrco et baissait continûment jusqu'à la génération 2000 sous l'hypothèse d'une revalorisation du Mico selon l'inflation. Cette diminution était d'autant plus importante que la croissance du revenu d'activité était forte.

Figure 4.53 - Taux de remplacement net à l'issue d'une carrière entièrement cotisée au Smic avant application de la réforme

Figure 4.53a - Taux de remplacement net à l'issue d'une carrière entièrement cotisée au Smic, y compris coefficient de solidarité à l'Agirc-Arrco

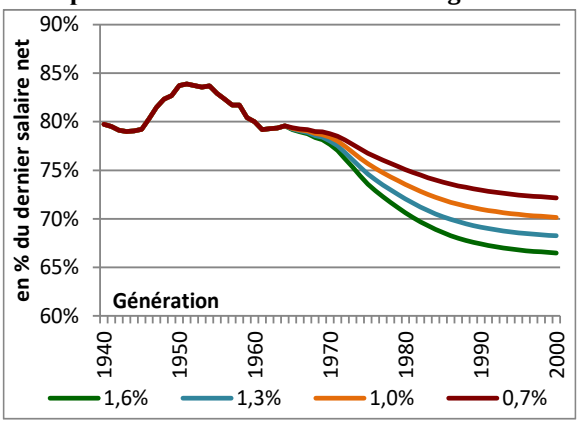
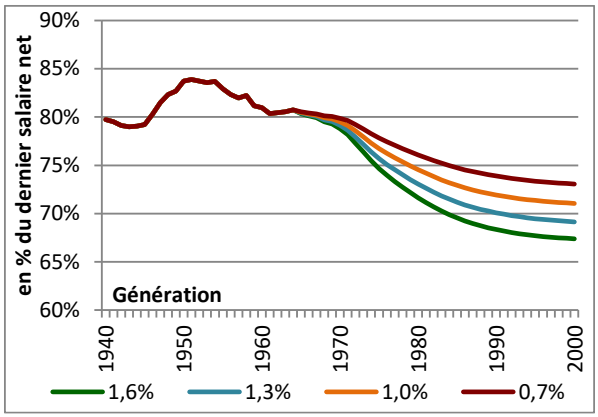


Figure 4.53b - Taux de remplacement net à l'issue d'une carrière entièrement cotisée au Smic, hors coefficient de solidarité à l'Agirc-Arrco



Note : Au taux réduit de CSG.
Source : Drees, modèle Trajectoire.

Le taux de remplacement net à la liquidation après réforme, rapport entre la pension nette à la liquidation et le montant du Smic net, est complété par le rapport entre la pension brute à la liquidation et le Smic net, afin de vérifier que l'objectif d'une pension brute égale à 85 % du Smic net est atteint (par convention, le cas type est soumis au taux réduit de la CSG, qui s'élève à 3,8 %).

Les retraités de la génération 1963 sont les premiers concernés par la réforme : ils bénéficient du minimum contributif majoré grâce à la revalorisation de 100 euros prévue par la loi et liquident leur pension au titre du départ anticipé pour carrières longues (départ à la retraite en 2024). Le rapport entre la pension brute à la liquidation et le Smic net s'élèverait à 86,4 % pour les retraités de cette génération et resterait supérieur ou égal à 85 % jusqu'à la génération 1975 quel que soit le scénario économique[211]. L'objectif d'une pension brute égale à 85 % du Smic net à la liquidation serait donc atteint pour ces générations. Ce rapport diminuerait ensuite et oscillerait autour de 83 % pour les générations nées dans les années 1980 et atteindrait 82,1 % pour la génération née en 1990. Ces résultats sont liés à la baisse du taux de remplacement de l'Agirc-Arrco, en raison de la baisse du rendement de ce régime, alors que celui du régime général serait stabilisé.

Le taux de remplacement net à la liquidation du retraité de la génération 1963 s'élèverait à 82,7 % tandis qu'il serait de 79,4 % avant réforme. Il s'élèverait ensuite à 80 % et 78 % pour les retraités des générations 1980 et 1990. Toutefois, aucune génération ne présenterait de taux de remplacement net à la liquidation égal à 85 % du Smic net.

Figure 4.54 - Rapport entre la pension brute à la liquidation et le Smic net après application de la réforme

Figure 4.54a - Rapport entre la pension brute à la liquidation et le Smic net, y compris coefficient de solidarité à l'Agirc-Arrco

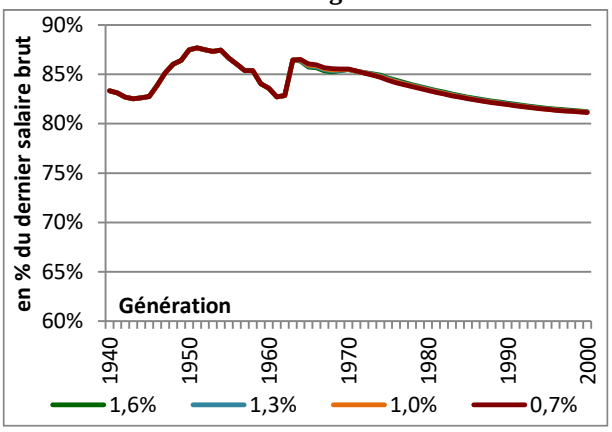
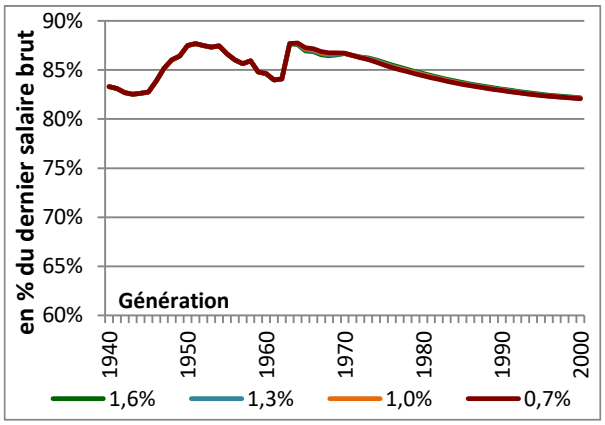


Figure 4.54b - Rapport entre la pension brute à la liquidation et le Smic net, hors coefficient de solidarité à l'Agirc-Arrco



Note : Au taux réduit de CSG.
Source : Drees, modèle Trajectoire.

[211] Avec la réforme, les taux de remplacement ne seraient plus sensibles à la croissance de la productivité, en raison de la revalorisation du montant du minimum contributif et de sa majoration sur le Smic au moment de la liquidation des droits.

Figure 4.55 -Taux de remplacement net
à l'issue d'une carrière entièrement cotisée au Smic après application de la réforme

Figure 4.55a - Taux de remplacement net à l'issue d'une carrière entièrement cotisée au Smic, y compris coefficient de solidarité à l'Agirc-Arrco

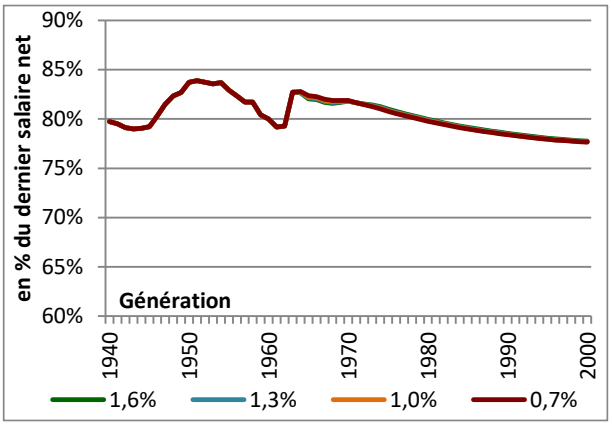
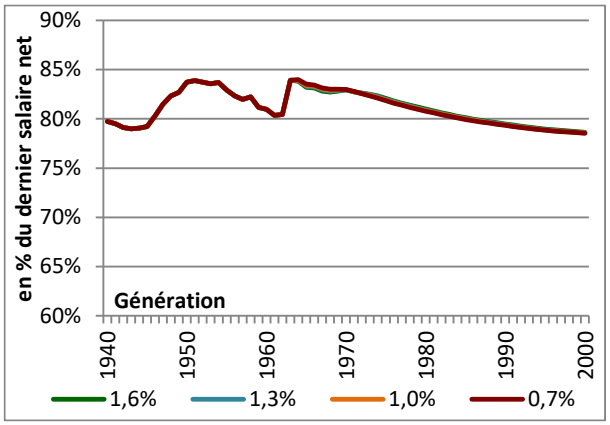


Figure 4.55b - Taux de remplacement net à l'issue d'une carrière entièrement cotisée au Smic, hors coefficient de solidarité à l'Agirc-Arrco



Note : voir figure 2.19. Au taux réduit de CSG.
Source : Drees, modèle Trajectoire.

Partie 5. Les âges et les conditions de départ à la retraite

Cette cinquième partie du rapport est consacrée aux caractéristiques des individus lors de leur passage à la retraite en termes d'emploi, d'activité, de niveau de vie mais également d'âge.

Le temps passé en emploi avant la retraite est en augmentation depuis le début des années 2000 du fait de l'évolution du marché du travail et des mesures portant sur le système de retraite. L'âge de départ à la retraite est de plus en plus tardif et les différences entre régimes de retraite, à population comparable, tendent à se réduire. Les limitations d'activité aux âges élevés liées à d'éventuelles difficultés de santé sont stables et relativement similaires quelles que soient les tranches d'âges.

Le niveau de vie baisse peu en moyenne, lors du passage à la retraite. Néanmoins, les évolutions de niveau de vie sont contrastées. En effet, les personnes ayant les niveaux de vie les plus faibles avant la retraite (environ 40 %), notamment celles ayant connu des situations difficiles en fin de carrière sur le marché du travail, voient leur niveau de vie augmenter en moyenne lors du passage à la retraite, alors que celles ayant un niveau de vie plus élevé connaissent un léger recul.

Chapitre 1. Les conditions du passage à la retraite

Le taux d'activité et le taux d'emploi des seniors (55-64 ans) sont en augmentation depuis le début des années 2000, de façon plus rapide depuis 2011, sous l'effet des réformes de retraite. Le taux d'activité des personnes âgées de 55 à 64 ans atteint 60,3 % en 2022 et leur taux d'emploi 56,9 %.

Le report de l'âge de départ à la retraite depuis 2010 s'est ainsi accompagné d'une augmentation de la durée passée en emploi avant la retraite, mais également, dans une moindre mesure, de la durée au chômage.

1. Une évolution favorable des taux d'emploi des 55-69 ans depuis le début 2000

Après une longue période de baisse, les taux d'emploi des 55-69 ans se redressent à partir du début des années 2000, à la fois pour les 55-59 ans, les 60-64 ans et les 65-69 ans. Ces évolutions sont marquées par une double accélération, d'abord entre 2000 et 2004, puis à compter de 2008.

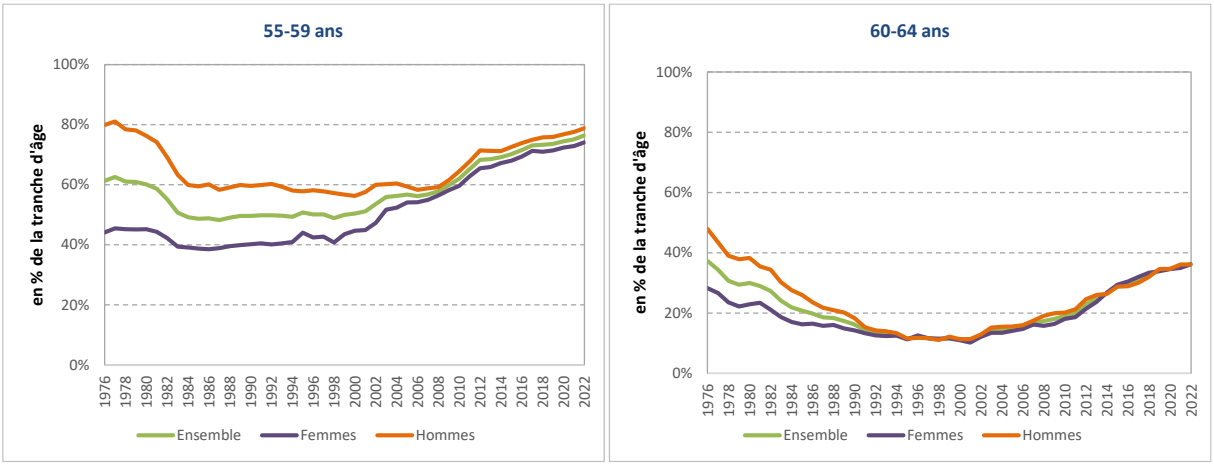
Le taux d'emploi des 55-59 ans a progressé de 26 points de pourcentage entre 2000 et 2022, passant de 50,4 % à 76,4 %. Entre 2000 et 2004, la hausse s'explique par un effet de structure démographique, avec l'arrivée progressive des premières générations nombreuses du baby-boom dans cette tranche d'âge[212] et par une hausse significative de la participation des femmes au marché du travail. Ensuite, cette progression est le fait des modifications de dispositifs propres au marché du travail des seniors[213] et des effets de certaines réformes des retraites[214]. À partir de 2011, enfin, elle résulte en grande partie des conséquences de la réforme de 2010[215] (report de l'âge minimum légal) et de celle de 2014 (augmentation progressive de la durée requise pour le taux plein conjuguée avec des entrées plus tardives sur la marché du travail pour les génération plus jeunes).

[212] Les taux d'emploi diminuant très sensiblement à chaque âge entre 55 et 64 ans, l'arrivée des premières générations du *baby-boom* à l'âge de 55 puis 56, etc. ans augmente mécaniquement le taux d'emploi de la tranche d'âge considérée.
[213] Comme la suppression progressive de la dispense de recherche d'emploi (DRE) entre 2009 et 2012, la mise en extinction de divers dispositifs de préretraites avec financement public au cours des années 2000, ou bien encore le report à 70 ans de l'âge de mise à la retraite d'office.
[214] Notamment la restriction des conditions d'accès au dispositif de retraite anticipée pour carrière longue entre 2009 et 2012 et, en sens contraire, l'assouplissement des conditions d'accès à ce dispositif inscrit dans le décret du 2 juillet 2012. Voir le chapitre 2 de la partie 5.
[215] Recul cadencé par palier de 4 puis 5 mois de l'âge minimum légal de départ à la retraite à partir de 2011, de 60 à 62 ans.

Le report des âges de départ à la retraite après 60 ans peut avoir des effets sur l'emploi avant 60 ans, les salariés et les employeurs confrontés à la perspective d'un maintien en activité prolongée modifient par anticipation leurs comportements (« effet horizon »)[216]. Les agents des catégories actives de la fonction publique qui peuvent liquider leurs droits avant 60 ans sont incités à prolonger leur activité par l'augmentation des exigences en termes de durée requise.

Pour les 60-64 ans, le taux d'emploi a augmenté d'un peu plus de 24 points entre 2000 et 2022, dont 16,3 points entre 2011 et 2022 du fait de la forte augmentation de l'activité entre 60 ans et 62 ans[217], pour s'établir à 36,2 % en 2022. Pour cette tranche d'âge, il s'agit d'un net retournement de tendance, pour les femmes comme pour les hommes. Les personnes âgées de 60 ans à 64 ans sont en effet particulièrement concernées par l'ensemble des réformes des retraites qui augmentent l'âge effectif de départ à la retraite[218].

Figure 5.1 - Taux d'emploi des 55-64 ans par tranche d'âge quinquennal



Champ : France hors Mayotte, personnes de 15 ans ou plus, vivant en logement ordinaire
Note : données de 1976 à 2022
Source : Insee, enquête Emploi 2022, séries longues sur le marché du travail.

Enfin, ***le taux d'emploi des 65-69 ans*** demeure toujours faible, autour de 9,9 % en 2022 (8,2 % pour les femmes et 11,8 % pour les hommes) mais progresse depuis le début des années 2000. Il a notamment augmenté de 1,3 point entre 2021 et 2022.

[216] Aubert P. (2011), « L'effet horizon : de quoi parle-t-on ? », document n° 6 de la séance du COR du 4 mai 2011 et Hairault JO, Langot F, Sopraseuth T, Les effets à rebours de l'âge de la retraite sur le taux d'emploi des seniors, *Économie et Statistique*, Insee, 2007, pp.51-63.
[217] Dares (2016), « Emploi et chômage des 55-64 ans en 2014. Plus d'un actif sur deux parmi les 55-64 ans », *Dares résultats* n° 007. L'analyse porte sur la période 2003-2014.
[218] Voir chapitre 2 de la partie 5 et Annexe 10 – Lexique.

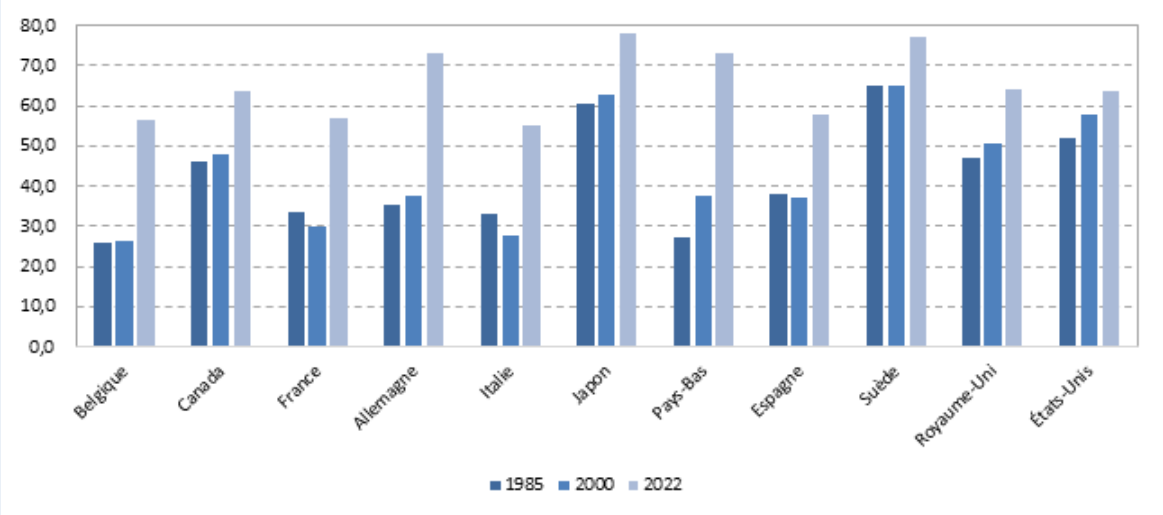
L'emploi des seniors semble moins sensible à la conjoncture économique que l'emploi des actifs plus jeunes. Le taux d'emploi des 55-69 ans a ainsi continué d'augmenter depuis la crise de 2008. Et les écarts de taux d'emploi entre les femmes et les hommes se sont par ailleurs nettement réduits avec le temps chez les 55-64 ans[219].

Le taux d'emploi des 25-49 ans a diminué entre 2009 et 2015 (de 82,3 % à 80 %) avant de remonter jusqu'à 82,5 % en 2022. C'est le taux d'emploi des jeunes de moins de 25 ans (15-24 ans) qui a le plus varié dans le temps. Il était de 53,8 % en 1975, et a atteint son minimum en 1997 (27,7 %).[220] Il est ensuite globalement resté stable jusqu'en 2014 (28,1 %), pour ensuite augmenter de 2 points en 5 ans (30,1 % en 2019), et subir ensuite une nette accélération récemment pour atteindre 34,9 % en 2022 (soit presque 5 points de plus en 3 ans), suite notamment au développement de l'alternance et du cumul emploi et études.[221] Sur la période 2014-2020, 15 % des étudiants de 19 ans cumulent emploi et études.

Comparaisons internationales du taux d'emploi des seniors

Entre 1985 et 2000, le taux d'emploi des 55-64 ans a reculé dans certains pays comme en France, en Italie ou en Espagne. Il est resté relativement stable sur la période dans les autres pays ou a connu une légère hausse comme en Allemagne. Depuis le début des années 2000, le taux d'emploi des seniors est en hausse dans l'ensemble des pays suivis par le COR de façon assez marquée. Cette tendance est liée aux dispositions prises pour organiser un recul de l'âge de départ à la retraite qui ont pour conséquence d'augmenter le taux d'emploi des seniors.

Figure 5.A - Taux d'emploi des travailleurs âgés de 55 à 64 ans en 1985, 2000 et 2022 (en %)



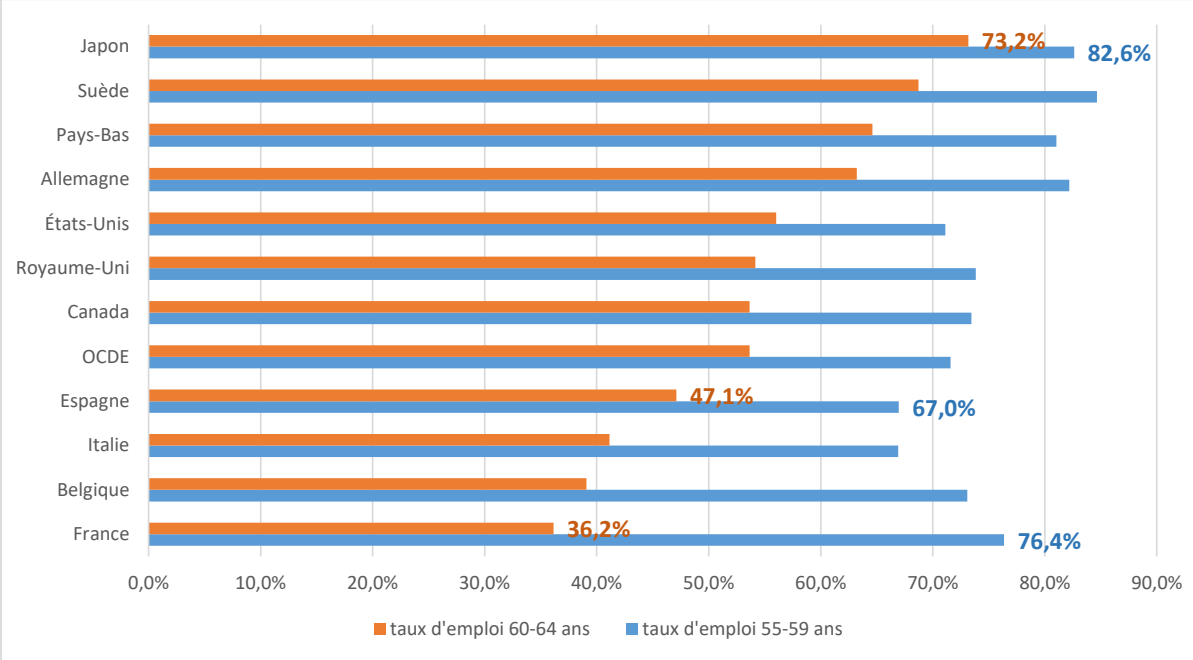
Lecture : En Italie, le taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans était de 33,4 % en 1985, 27,7 % en 2000 et de 55,0 % en 2022.
Source : OCDE.

[219] Voir le chapitre 4 de la partie 4.
[220] L'âge moyen de sortie des études a continuellement augmenté de la génération 1935 à la génération 1975, pour atteindre entre 20 et 21 ans. L'âge moyen de sortie des études s'est donc stabilisé autour de 1996 (ce qui correspond bien au minimum de taux d'emploi en 1997 évoqué plus haut).
[221] Voir le document n°5 de la séance du COR du 25 mai 2023.

Des écarts importants subsistent néanmoins entre pays. Le taux d'emploi des 55-64 ans atteint, en 2022, 78,1 % au Japon et 77,3 % en Suède, contre 56,9 % en France, 56,6 % en Belgique et 55,0 % en Italie.

La France se situe dans la moyenne pour la tranche 55-59 ans mais se caractérise par un faible taux d'emploi pour les 60-64 ans.

Figure 5.B - Taux d'emploi des travailleurs âgés de 55 à 59 ans et de 60 à 64 ans en 2022 (en %)



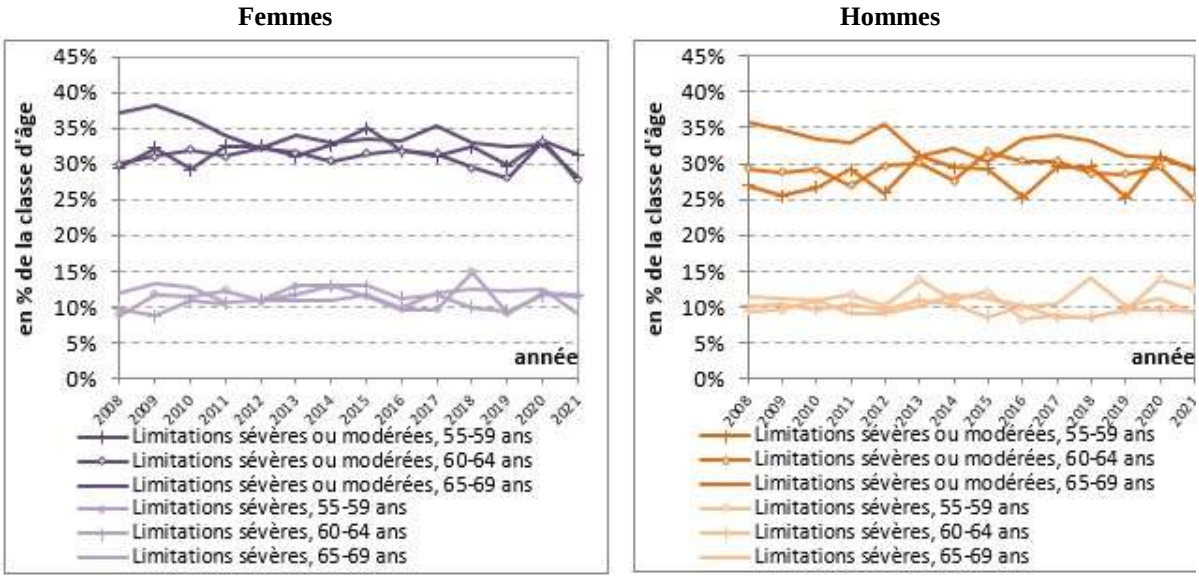
Source : OCDE.

2. Des limitations d'activité aux âges élevés (55-69 ans) stables et peu différenciées selon l'âge

D'éventuelles difficultés de santé aux âges élevés sont un obstacle au maintien dans l'emploi et doivent être prises en compte dans la réflexion sur l'âge de la retraite. Les limitations d'activité sur les trois tranches d'âge (55-59 ans, 60-64 ans et 65-69 ans) ont convergé et sont relativement similaires quelle que soit la tranche d'âge. Les limitations d'activité sévères ou modérées s'établissent à environ 30 % de la classe d'âge avec une proportion légèrement plus

forte pour les femmes. La proportion de personnes ayant une limitation sévère d'activité s'établit à environ 10 % de la classe d'âge pour les femmes et les hommes.

Figure 5.2 - Proportion de personnes ayant des limitations d'activité entre 55 et 69 ans



Champ : France entière.
Sources : Insee, Statistiques d'état civil et données issues de l'enquête SRCV, calculs Drees à partir de 2016.

Les personnes présentant des incapacités, c'est-à-dire fortement limitées dans leurs activités quotidiennes, passent, après 50 ans et avant leur départ à la retraite, nettement moins de temps en emploi que les personnes sans limitation d'activité (en moyenne 4,2 années contre 10,5 années en 2020, hors éventuels cumuls emploi-retraite)[222]. Pourtant, elles liquident leurs droits à la retraite un peu plus tardivement (à 62,7 ans contre 62,4 ans en moyenne pour les personnes sans limitation d'activité). Cette liquidation des droits un peu plus tardive en moyenne pour les personnes présentant des incapacités sévères peut trouver une explication dans le fait que les départs anticipés à la retraite bénéficient davantage aux personnes sans incapacité. En 2020, 34 % des personnes sans limitation d'activité sont déjà retraitées dans l'année qui précède l'âge légal minimal de droit commun, contre 17 % des personnes présentant des incapacités. Après 50 ans, les personnes présentant des incapacités passent ainsi 8,5 années sans emploi ni retraite contre 1,8 année pour les personnes sans limitation d'activité.

[222] « Les personnes ayant des incapacités quittent le marché du travail plus jeunes mais liquident leur retraite plus tard », Études et Résultats n°1143, Drees, février 2020.

Les incapacités deviennent théoriquement plus fréquentes avec l'âge, une personne sans incapacité à 55 ans peut subir des handicaps par la suite. Néanmoins, il apparaît que la part des personnes déclarant une limitation d'activité est relativement similaire pour la tranche d'âge 55-60 ans et pour la tranche d'âge 65-69 ans. On pourrait en déduire que l'état de santé se dégrade peu à ces âges de la vie. Il faut toutefois tenir compte d'un effet de « sélection » : les personnes les plus fragiles ont une probabilité de décès plus élevée. Par ailleurs, il faut aussi prendre en considération le caractère « relatif » des limitations – il est demandé aux répondants de déclarer des limitations relativement « aux activités que les gens font habituellement » : il est possible que, juste avant l'âge légal de départ à la retraite, les personnes se comparent aux individus qui sont encore en emploi, et peuvent ainsi se sentir davantage limitées dans les activités habituelles que quelques années plus tard, lorsqu'elles se comparent plutôt aux personnes retraitées.

Les proportions de personnes ayant des limitations d'activité entre 55 et 69 ans sont à rapprocher du taux de personnes ayant pris leur retraite pour inaptitude : parmi les nouveaux retraités du régime général dont la pension a pris effet en 2021, 16,9 % ont obtenu une retraite pour inaptitude[223]. Plus de la moitié d'entre eux sont d'ex-invalides, les autres relevant des dispositifs propres à l'inaptitude.

3. Des transitions de l'emploi à la retraite marquées par des périodes d'inactivité, mais le temps passé en emploi augmente depuis 2003

Si des progrès ont été réalisés ces dernières années en matière d'emploi des seniors, la question des transitions vers la retraite reste prégnante car une proportion sensible des assurés passe par des périodes de chômage ou d'inactivité entre leur sortie définitive du marché du travail et leur départ à la retraite (c'est-à-dire à la date de liquidation de leurs droits[224]).

3.1 Les situations sur le marché du travail entre 50 et 69 ans

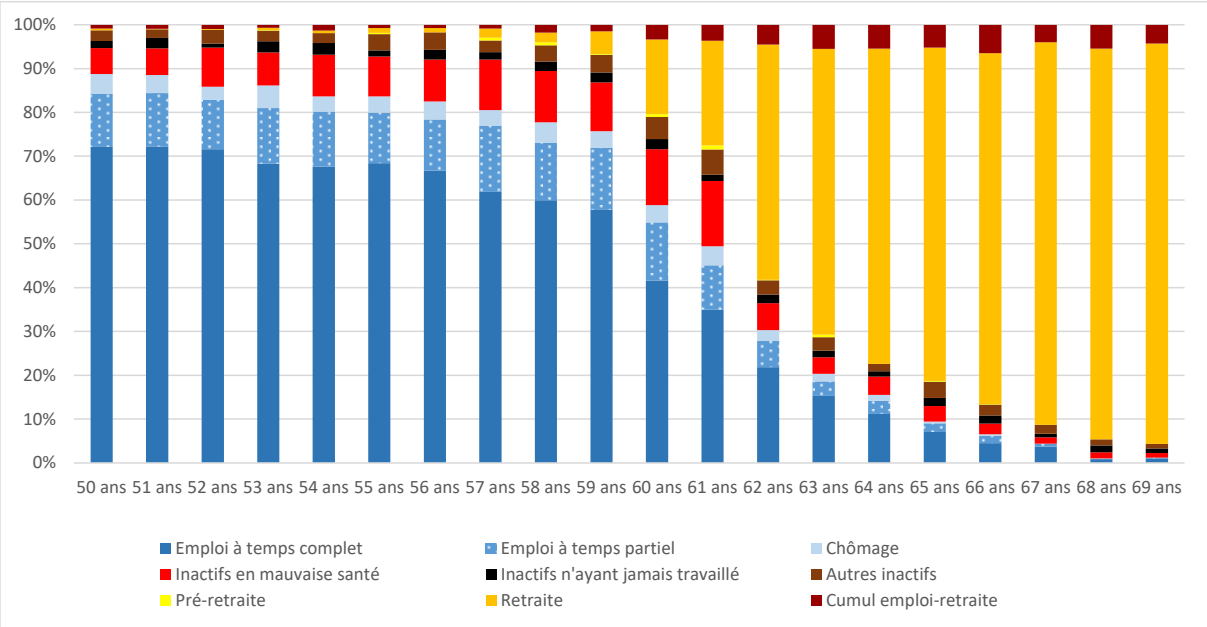
En 2022, la proportion de personnes en emploi (à temps partiel ou à temps complet) baisse continûment pour les âges compris entre 50 et 62 ans, passant de près de 84,3 % à 27,8 % (soit une baisse de plus de 56 points). Cette diminution n'est que partiellement compensée par la hausse de la part des personnes à la retraite, qui passe de 0,4 % à 53,7 % entre ces mêmes âges. À l'âge de 62 ans, près de 13,9 % des personnes ne sont ainsi ni en emploi ni à la retraite (NER) : 2,5 % sont au chômage et 11,4 % sont inactives (à 60 ans, ce sont 24,0 % des personnes qui sont NER : 3,9 % au chômage et 20,1 % inactives).

La part de personnes ni en emploi ni à la retraite baisse ensuite notablement. D'une part, une frange des personnes inactives avant 50 ans ou n'ayant jamais travaillé, liquident leurs droits à

[223] « Quel est le profil des nouveaux retraités qui obtiennent une pension au titre de l'inaptitude au régime général en 2021 ? Une exploitation à partir des données du RNCPS », Julie Couhin, Salomé Florerer, Cnav, mars 2023.
[224] Voir Annexe 10 – Lexique.

partir de 62 ans[225]. D'autre part, les personnes sorties du marché du travail après 50 ans peuvent être incitées à liquider leur pension dès l'âge d'ouverture des droits. Il en est de même des personnes au chômage indemnisé dont l'indemnisation au titre du chômage cesse dès l'obtention du taux plein[226].

Figure 5.3 - Ventilation des situations vis-à-vis du marché du travail par âge détaillé de 50 à 69 ans en 2022



Lecture : parmi les personnes résidant en France en 2022 et âgées de 60 ans, 41,6 % étaient en emploi à temps complet, 13,3 % en emploi à temps partiel, 3,4 % en cumul emploi retraite, 3,9 % au chômage, 12,8 % étaient des inactifs en mauvaise santé, 2,3 % étaient des inactifs n'ayant jamais travaillé, 5,1 % faisaient partie d'une catégorie d'inactifs non mentionnée précédemment, 0,6 % étaient en situation de pré-retraite et 17,0 % étaient à la retraite.
Champ : France entière (hors Mayotte), personnes de 15 ans et plus vivant en ménage ordinaire ; année 2022.
Sources : Insee, Enquêtes Emploi ; calculs Dares.

Globalement, une personne de 55 à 69 ans sur six n'est ni en emploi, ni à la retraite, une situation le plus souvent subie.

Entre 55 et 61 ans, près de la moitié (45%) des personnes ni en emploi, ni à la retraite le sont pour une raison de santé ou de handicap. Et parmi cette moitié, la moitié d'entre eux sont peu

[225] Pour les assurés en invalidité, par exemple, la pension de retraite pour inaptitude se substitue à la pension d'invalidité dès l'âge d'ouverture des droits (on parle dans ce cas de pension d'ex-invalide).
[226] Les niveaux de vie des seniors NER sont inférieurs à ceux de l'ensemble de la population, de 23 % environ pour les chômeurs BIT et pratiquement 30 % pour les personnes dans le halo du chômage tandis que les autres inactifs se trouvent dans des situations moins défavorables (données 2013-2015, voir à ce sujet le document n° 7 de la séance du COR du 21 novembre 2018). Leurs revenus proviennent plus souvent des revenus de remplacement (pensions d'invalidité, allocations chômage et préretraites) que l'ensemble des ménages de seniors ou de prestations sociales non contributives (aides au logement et minima sociaux, notamment AAH) (données sur les 53-69 ans, voir à ce sujet le document n° 6 de la séance du COR du 21 novembre 2018).

ou pas diplômés[227]. Les personnes inactives pour d'autres raisons que la santé ou le handicap (36%), sont, en moyenne, durablement éloignées de l'emploi (ancienneté de 10 ans hors de l'emploi), moins diplômées (19% de diplômés du supérieur contre 32% pour les personnes en emploi) et pâtissent de problèmes de santé (41% déclarent une maladie ou un problème de santé chronique ou durable contre 35% pour les personnes en emploi). Enfin, les personnes au chômage (19%), sont aussi durablement éloignées de l'emploi (3 ans), moins diplômées (25% de diplômés du supérieur) et subissent de problèmes de santé (41%).

Tableau 5.1 - Profil des personnes de 55 à 61 ans ni en emploi ni à la retraite en 2021 selon la raison de non-emploi (ratios en %)

Caractéristiques	Ni en emploi ni à la retraite…				En emploi
	Car au chômage au sens du BIT	Pour raison de santé ou de handicap	Pour une autre raison	Ensemble	
Femme	50	54	72	**59**	51
Maladie ou problème de santé chronique ou durable	41	92	41	**63**	35
Reconnaissance admistrative de handicap	15	76	11	**41**	7
N'a jamais travaillé	2	10	14	**10**	///
Agriculteur, artisan, commerçant et chef d'entreprise	4	5	7	**6**	11
Cadre	14	6	12	**10**	22
Profession intermédiaire	20	10	13	**13**	21
Employé	31	34	36	**34**	27
Ouvrier	29	36	17	**28**	18
Souhaite travailler	100	7	30	**33**	///
Inscrit à Pôle emploi	93	17	34	**38**	///
Ensemble	**19**	**45**	**36**	**100**	///
Ancienneté sans emploi en années[1]	3	11	10	**9**	///

/// absence de résultat due à la nature des choses.
Lecture : en 2021, en moyenne, 50 % des 55-61 ans au chômage au sens du BIT sont des femmes ; c'est le cas de 59 % de l'ensemble des personnes ni en emploi ni à la retraite du même âge.
Champ : France hors Mayotte, personnes ni en emploi ni à la retraite vivant en logement ordinaire âgées de 55 à 61 ans.
Sources : Insee, Enquêtes Emploi 2021. Insee Première - n°1946 - Mai 2023.

3.2 Le temps passé en emploi entre 50 et 69 ans augmente depuis 2003

Même si une proportion non négligeable des personnes connaît encore en 2022 une période d'inactivité entre la cessation d'emploi et le départ à la retraite, le recul de l'âge effectif de départ à la retraite s'est accompagné depuis 2003 de plus de temps passé en emploi et de moins de temps en inactivité[228].

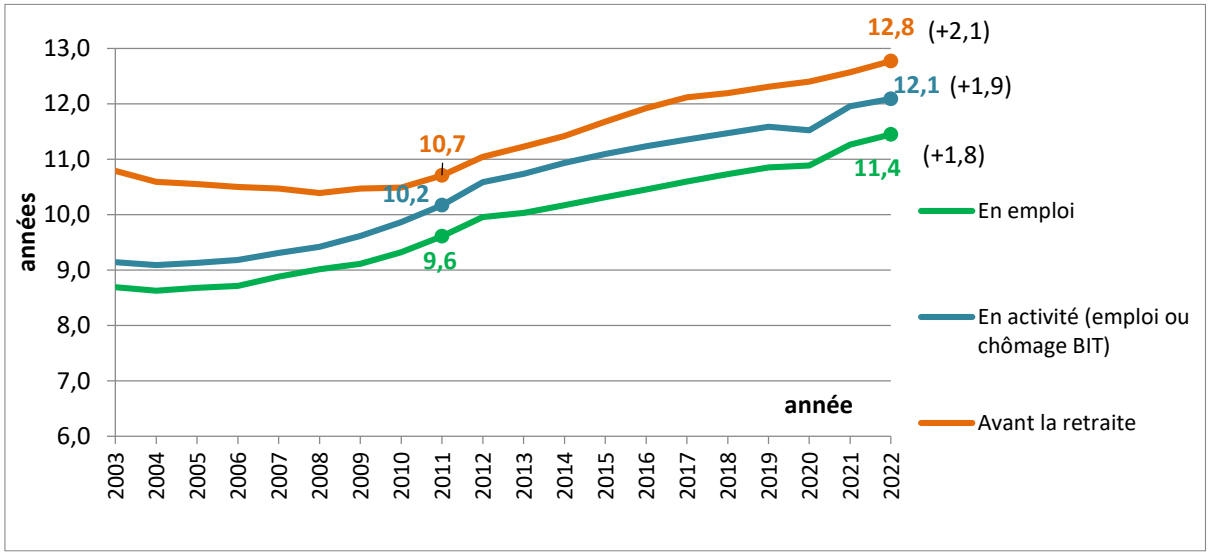
Depuis 2011, le temps passé en emploi et celui passé avant la retraite pour les personnes encore actives à 50 ans évoluent de manière quasi-parallèle. Le temps passé en activité et celui passé en emploi augmentent toutefois un peu moins (+1,9 et +1,8 ans respectivement) que le temps avant la retraite (2,1 ans).

[227] Voir à ce sujet les explications complémentaires fournies dans l'Insee Première n°1946, mai 2023, « En 2021, une personne de 55 à 69 ans sur six ni en emploi ni à la retraite, une situation le plus souvent subie ».
[228] C'est-à-dire le temps passé en dehors de l'emploi ou de la retraite, dit NER (ni en emploi, ni en retraite).

En 2022, en moyenne, une personne devait attendre 12,8 années avant de liquider ses droits à la retraite et passait 12,1 années en activité entre 50 et 69 ans[229]. Parmi elles, 11,4 étaient passées en emploi et 0,7 au chômage au sens du BIT.

Globalement le recul de l'âge de la retraite s'est accompagné d'un recul un peu moindre de l'âge de sortie de l'emploi et de l'âge de sortie de l'activité.

Figure 5.4 - Durées moyennes en activité, en emploi et avant la retraite entre 50 et 69 ans



Lecture : dans les conditions d'activité, d'emploi et de retraite prévalant en 2022, 11,4 années sont passées en emploi en moyenne entre 50 et 69 ans (cumul emploi-retraite[230] compris), 12,1 années en activité au sens du BIT (c'est-à-dire en emploi ou au chômage au sens du BIT), et 12,8 années avant de liquider ses droits à la retraite.
Champ : résidents en France métropolitaine hors personnes inactives avant 50 ans ou n'ayant jamais travaillé, données en moyenne annuelle (pour la durée moyenne en emploi et en activité) ; résidents en France (pour la durée moyenne avant la retraite).
Note : les durées en activité et en emploi correspondent à la notion d'espérance apparente d'activité et d'emploi, telle que définie par l'Insee. La durée avant la retraite est calculée à partir de l'âge conjoncturel de départ à la retraite[231] (voir le chapitre 1 de la partie 2).
Sources : Insee, enquêtes Emploi ; Drees, EACR, EIR, modèle Ancètre[232]et Trajectoire ; calculs SG-COR.

[229] Les calculs des durées moyennes en activité et en emploi entre 50 et 69 ans et de la durée moyenne avant la retraite sont effectués par analogie avec le calcul des espérances de vie en démographie. La durée moyenne en activité (en emploi) correspond à la notion d'espérance apparente en activité (en emploi), telle que définie par l'Insee. Il s'agit de la somme des taux d'activité (d'emploi) corrigés par âge fin entre 50 et 69 ans, c'est-à-dire des taux d'activité calculés sur le champ des personnes encore en activité après 50 ans. La durée moyenne avant la retraite est calculée à partir de l'âge conjoncturel de départ à la retraite.
[230] Voir Annexe 10 – Lexique.
[231] Voir Annexe 10 – Lexique.
[232] Ancètre, EACR et EIR : voir Annexe 10 – Lexique.

Ces tendances récentes peuvent être appréhendées de manière alternative en examinant la proportion d'assurés ayant validé, l'année précédant la liquidation de leurs droits, au moins un trimestre au titre de l'emploi (dans le secteur privé ou dans un autre régime) ou de périodes assimilées[233] - chômage, maladie, invalidité – et la proportion d'assurés n'ayant validé aucun trimestre[234].

En 2020, près de 57 % des assurés du régime général avaient connu au moins une période d'emploi l'année même ou l'année précédant leur départ à la retraite ; 40,4 % avaient validé au moins un trimestre au titre d'une activité salariée du secteur privé et 16,3 % au titre d'une activité dans un autre régime. Cette proportion augmente significativement de 10 points depuis 2011 où elle était de 46 %. La hausse du nombre de départs anticipés à la retraite pour carrière longue à partir de 2012 a contribué à cette évolution, les personnes concernées par ces départs étant plus souvent en emploi au moment de la liquidation[235].

La proportion des assurés au chômage indemnisé avant de liquider leur pension de retraite[236], a diminué quant à elle de 6,5 points, passant de 17,1 % en 2007 à 10,6 % en 2020 ; la proportion des assurés ne validant aucun trimestre est en nette diminution et atteint 24,7 % en 2020, soit un niveau inférieur à celui de 2007 (31 %). Parmi ces derniers, certains sont nés à l'étranger[237] et liquident leurs droits français en dehors du territoire national. Ils ne valident alors pas de trimestre dans un régime français sans pour autant être en inactivité l'année qui précède leur départ à la retraite.

[233] Voir Annexe 10 – Lexique.
[234] Cet indicateur est celui qui est présenté dans le Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS), anciennement PQE « Retraite » (annexe 1 du PLFSS), avec pour objectif d'accroître la part des assurés ayant une présomption d'emploi avant la retraite.
[235] En 2017, 88 % des personnes bénéficiant du dispositif de retraite anticipée sont en emploi au moment de la liquidation.
[236] Voir Annexe 10 – Lexique.
[237] 23 % des retraités qui ne valident aucun trimestre avant le départ à la retraite sont nés à l'étranger contre 17 % pour l'ensemble des nouveaux retraités de 2019.

Tableau 5.2 - Proportion d'assurés ayant validé des trimestres l'année même ou l'année précédant le départ à la retraite, selon le type de validation (en %)

Validation au titre	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
d'un emploi	45,5	47,5	43,1	48,2	46,1	47,8	50,1	51,7	56,7	59,1	57,9	55,9	53,9	56,8
- salarié	*30,5*	*32,4*	*29,2*	*33,6*	*30,3*	*32,7*	*34,4*	*35,1*	*41,8*	*42,1*	*42,1*	*42,7*	*40,0*	*40,4*
- d'un autre régime	*15,1*	*15,1*	*13,9*	*14,6*	*15,8*	*15,2*	*15,7*	*16,6*	*14,9*	*17,0*	*15,8*	*13,2*	*13,9*	*13,5*
- indépendant	*n.d.*	*n.d.*	*n.d.*	*n.d.*	*n.d.*	*n.d.*	*n.d.*	*n.d.*	*n.d.*	*n.d.*	*n.d.*	*n.d.*	*n.d.*	*2,8*
du chômage	17,1	14,8	15,5	14,6	14,1	7,4	12,7	11,5	11,0	10,3	11,0	11,3	11,4	10,6
de l'invalidité	5,5	5,7	6,5	5,9	5,1	4,8	5,7	5,9	4,5	4,9	6,4	6,6	7,0	6,9
de la maladie	0,9	0,9	1,0	0,8	1,1	1,1	1,1	1,0	0,6	0,7	0,7	0,7	1,0	1,0
aucun trimestre validé	31,0	31,0	33,8	30,6	33,6	38,9	30,4	29,9	27,3	25,0	24,0	25,5	26,8	24,7

Note : les données retenues sont les reports en glissement sur l'année précédant la liquidation et celle de la liquidation, en fonction du trimestre de liquidation. Les résultats sont présentés en base 100, en priorisant les reports au compte comme suit : salaire, autre régime, chômage, invalidité, maladie et aucun report.

* *Pour l'année 2012, 10 % des nouveaux retraités sont concernés par un problème de remontée d'information. Il s'agit principalement d'assurés pour lesquels les reports de PA chômage manquent et qui sont comptabilisés à tort comme n'ayant aucun trimestre validé.*

Source : Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS) anciennement PQE « Retraite » (annexe 1 du PLFSS 2023), Cnav, flux exhaustifs de nouveaux retraités au régime général.

Le tableau précédent concerne tous les départs à la retraite et donc englobe des personnes durablement éloignées de l'emploi. Si l'on se concentre sur les actifs en emploi à 50 ans, deux tiers sont encore en emploi au moment de leur départ à la retraite.

Tableau 5.3 - Proportion d'assurés ayant validé des trimestres l'année même ou l'année précédant le départ en retraite en 2020

Validation au titre de :	Ensemble des assurés	Assurés en emploi à 50 ans
l'emploi	57%	66%
du chômage	11%	11%
de l'invalidité	7%	50%
de la maladie	1%	1%
Aucun trimestre validé	25%	16%

Champ : nouveaux retraités du régime général 2020.
Source : Cnav, base retraités 2004-2021.

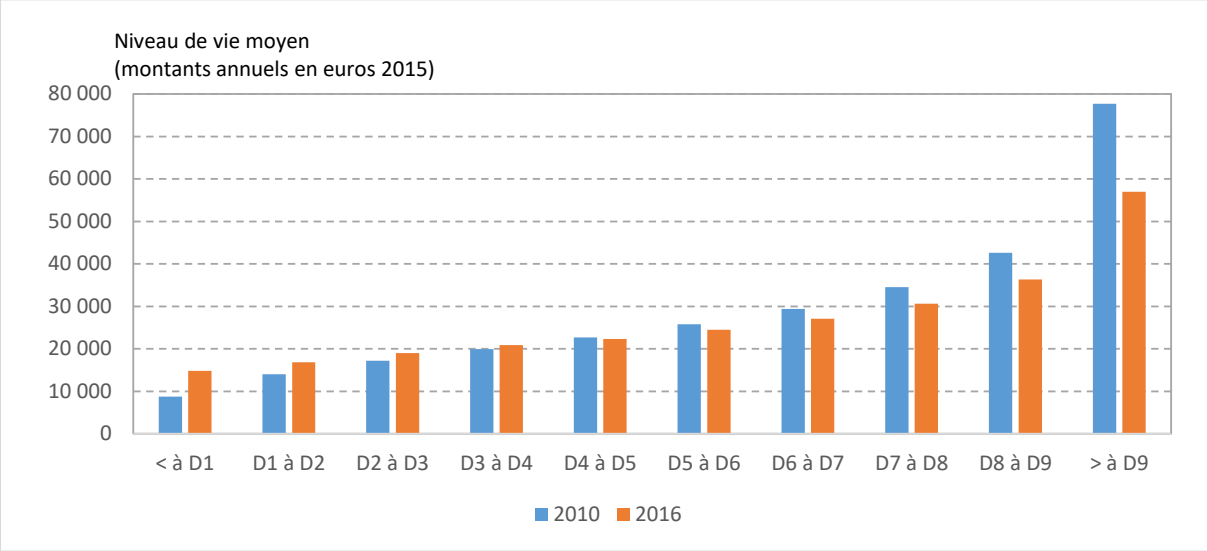
4. Des évolutions contrastées de niveau de vie lors du passage à la retraite

Le niveau de vie baisse peu en moyenne, lors du passage à la retraite (-7,9 %). Néanmoins, les évolutions de niveau de vie sont contrastées. La liquidation des droits à la retraite conduit en particulier à augmenter le niveau de vie moyen des personnes qui ont connu des situations difficiles en fin de carrière sur le marché du travail. En effet, si 6 retraités sur 10 voient leur niveau de vie reculer suite à leur départ à la retraite, pour les 40 % des personnes ayant les niveaux de vie les plus faibles avant la retraite (c'est-à-dire pour les 4 premiers déciles), le niveau de vie augmente en moyenne lors du passage à la retraite[238]. Ainsi, l'écart de niveau de vie entre les 10 % des personnes les plus aisées et les 10 % les plus modestes se réduit après le départ à la retraite.

La baisse du niveau de vie constatée en moyenne apparaît en deçà de ce que l'on pourrait attendre au regard des taux de remplacement appliqués lors du calcul du montant de la pension. Ce recul moins prononcé du niveau de vie tient à différents éléments. En effet, le niveau de vie est calculé au niveau du ménage ce qui tend à amortir, à situation des autres membres du ménage inchangée, l'impact d'une baisse de revenu d'un individu lors du passage à la retraite. Par ailleurs, plus marginalement, si l'individu dispose d'autres revenus et transferts et que ceux-ci demeurent inchangés, l'effet du passage à la retraite sur son niveau de vie sera mécaniquement amorti.

[238] « Des évolutions du niveau de vie contrastées au moment du départ à la retraite », Insee Première n°1792, février 2020.

Figure 5.5 - Niveau de vie moyen en 2010 et en 2016 des personnes parties à la retraite en 2013



Champ : France, personnes de 60 ans ou plus parties à la retraite en 2013 et dont le revenu déclaré est positif ou nul tout au long de la période.
Note : En 2010, les nouveaux retraités de 2013 appartenant au premier décile de niveau de vie moyen en 2010 disposaient d'un niveau de vie annuel moyen de 8 767 euros. En 2016, ces mêmes individus disposaient en moyenne d'un niveau de vie de 14 806 euros.
Source : Insee-DGFiP-Cnaf-CCMSA, échantillon démographique permanent 2017.

Chapitre 2. Les âges de la retraite et les départs anticipés

Après un aperçu sur l'évolution des âges de départ à la retraite sur un siècle (génération 1906-2000), ce chapitre vise à illustrer la dispersion de ces âges avant d'examiner les évolutions des départs anticipés.

1. L'âge moyen de départ à la retraite augmente depuis la génération 1951 et se stabiliserait autour de 64,2 ans à partir des générations nées dans les années 1975

1.1 Des retraites de plus en plus précoces pour les générations nées dans la première moitié du XXème siècle, plus tardives pour celles nées à partir de 1951

L'âge moyen de départ à la retraite par génération a connu des variations importantes. Il est passé de 64,2 ans pour la génération 1906 à 60,9 ans pour la génération 1932 suite aux possibilités de départs précoces développées dans les années 1970[239] et à la réforme des retraites de 1983 permettant un départ à taux plein dès 60 ans pour les personnes justifiant une durée d'assurance de 37,5 ans[240].

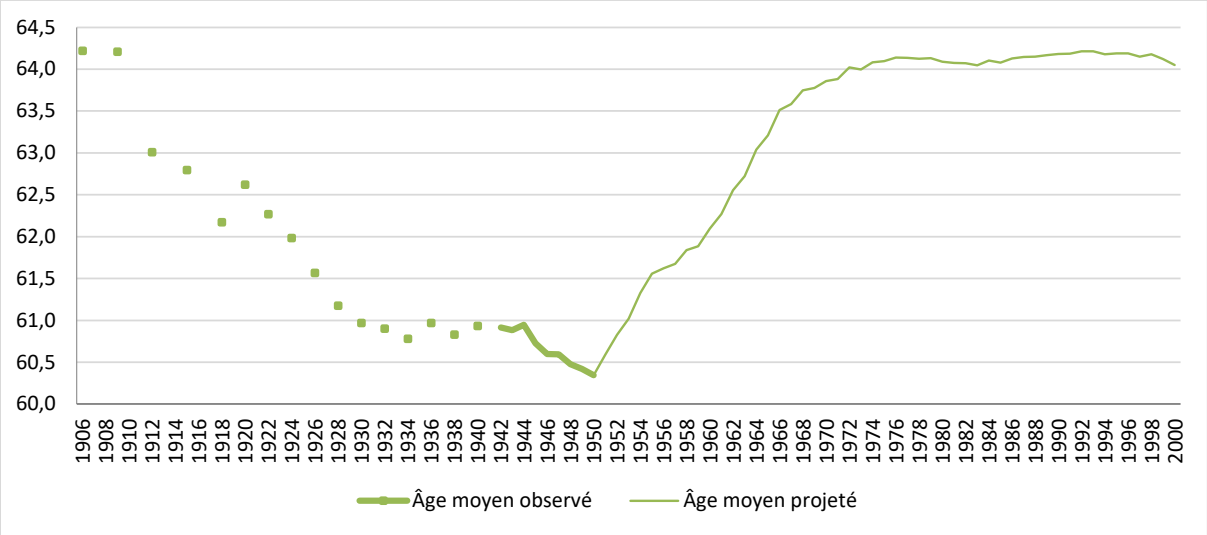
Par la suite, depuis le début des années 1990, retarder l'âge effectif de départ à la retraite est devenu le levier privilégié des réformes des retraites. Le recours assez important aux départs anticipés entre 2004 et 2008 a toutefois retardé les conséquences de ces réformes sur l'âge effectif de départ à la retraite à partir de la génération 1944, première génération à pouvoir bénéficier de ce dispositif. La réforme de 2010, qui décale progressivement l'âge d'ouverture des droits de 60 à 62 ans et l'âge d'annulation de la décote de 65 à 67 ans, conduit à augmenter l'âge moyen de départ à la retraite à partir de la génération 1951. Cet effet est amplifié par l'augmentation de la durée de scolarisation, et des études, décalant l'âge d'entrée dans la vie active.

À législation constante, l'âge de départ à la retraite continuerait ensuite de progresser entre les générations 1961 et 1975 (recul de l'âge légal d'ouverture, augmentation de la durée d'assurance requise, entrée plus tardive sur le marché du travail). L'âge moyen de départ à la retraite se stabiliserait ensuite autour de 64,2 ans à partir des générations nées dans les années 1975.

[239] La réforme de 1971 augmente le taux plein de 40 à 50 % et facilite les départs pour inaptitude, en 1975 et 1977 des réformes permettent de partir au taux plein dès 60 ans sous condition de carrière longue. Voir à ce sujet P. Aubert, Blog IPP.eu.

[240] Les départs à 60 ans étaient autorisés auparavant mais une décote était alors appliquée (sauf dérogations à des populations spécifiques). Voir le document n° 4 de la séance du COR du 21 février 2019.

Figure 5.6 - Âge moyen de départ à la retraite par génération

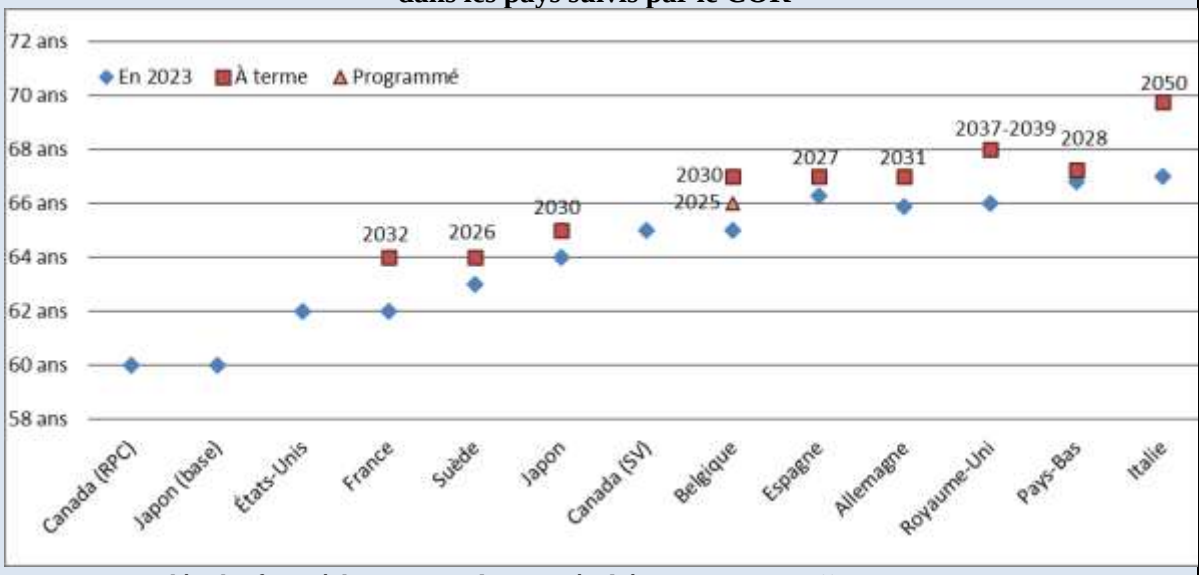


Champ : retraités résidents en France, corrigés pour être représentatif de toutes les personnes ayant liquidé un droit (donc y compris retraités décédés avant l'âge de 66 ans),
Source : Drees, EIR pour le constaté (P.Aubert, Blog IPP.eu), modèle Trajectoire pour le projeté - hypothèses COR 2023.

Âge de départ à la retraite[i] et espérance de vie à l'âge de sortie du marché du travail à l'international

Sauf exceptions (liées à la durée de carrière, la pénibilité, ou l'invalidité), l'âge d'ouverture des droits au 1er janvier 2023 est de : 60 ans pour le Régime des Pensions du Canada (et Retraite Québec) ; 62 ans aux États-Unis, en France, et dans le régime collectif obligatoire japonais pour les femmes mais 64 ans pour les hommes ; 63 ans en Suède ; 65 ans en Belgique, dans le régime universel de base japonais et dans le régime universel de Sécurité de la vieillesse canadien ; 65 ans et 10 mois en Allemagne ; 66 ans au Royaume-Uni ; 66 ans et 3 mois en Espagne ; 66 ans et 9 mois aux Pays-Bas, et 67 ans en Italie.

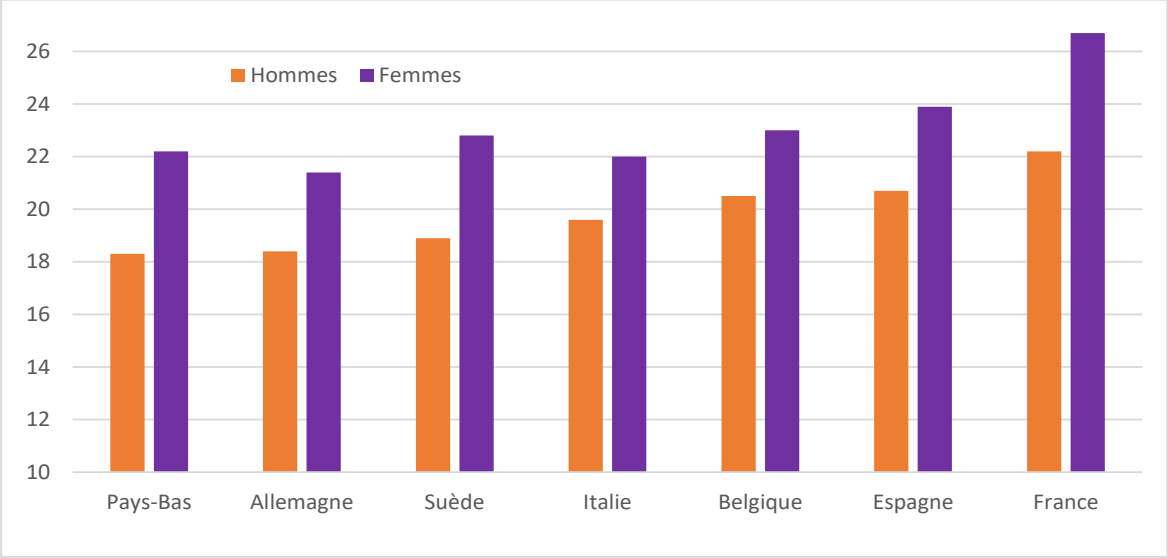
Figure 5.C - Âges d'ouverture des droits au 1er janvier 2023 et à terme dans les pays suivis par le COR



Source : textes législatifs et réglementaires des pays étudiés – situation au 1er janvier 2023.

Dans les pays de l'Union Européenne suivis par le COR, c'est en France que l'espérance de vie à l'âge effectif moyen de sortie du marché du travail est la plus élevée en 2019, autant pour les hommes (22,2 ans) que pour les femmes (26,7 ans). A l'opposé, l'espérance de vie à l'âge effectif moyen de sortie du marché du travail est la plus faible aux Pays-Bas pour les hommes (18,3 ans), et en Allemagne pour les femmes (21,4 ans). L'écart entre les femmes et les hommes varie de 2,4 ans (Italie) à 4,5 ans (France).

Figure 5.D - Espérance de vie à l'âge effectif moyen de sortie du marché du travail en 2019 dans les pays de l'UE suivis par le COR (en années)



Note : l'espérance de vie à l'âge effectif moyen de sortie du marché du travail est calculée à partir des projections de population Eurostat 2015. Elle diffère de la durée de la retraite dans la mesure où une proportion significative d'individus ne passe pas directement du marché du travail à la retraite (maladie, incapacité ou inactivité par exemple).
Source : Commission européenne, The 2021 Ageing Report, mai 2021, p. 61.

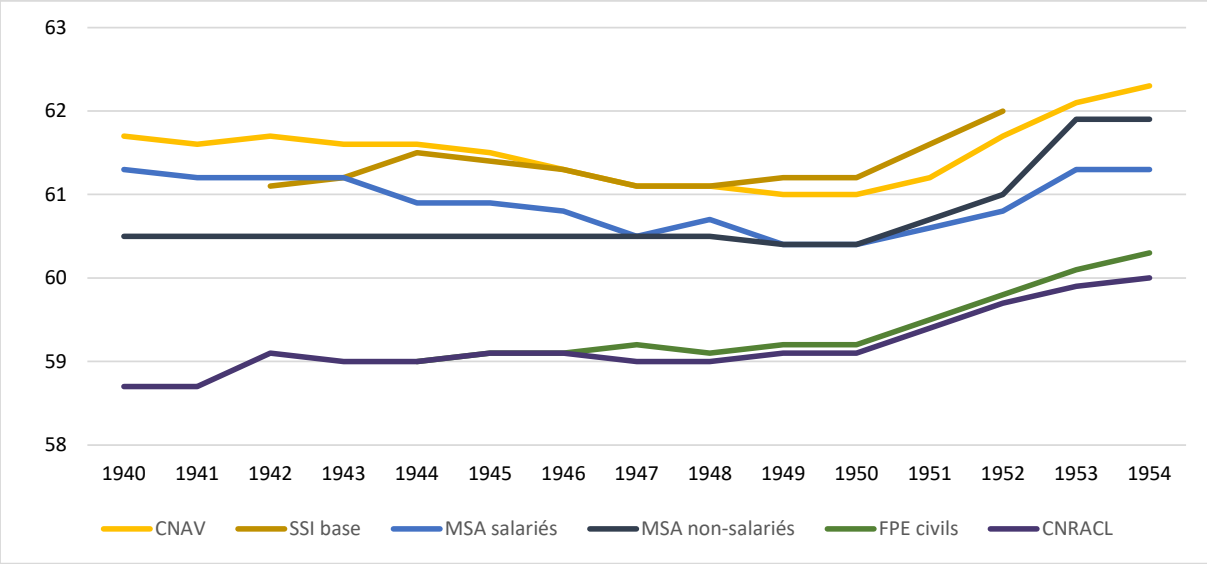
[i]Voir le document n°3 de la séance du COR du 27 janvier 2022.

1.2 Les différences entre régimes s'amenuisent entre populations comparables

L'âge moyen de départ à la retraite masque des différences liées aux réglementations spécifiques des régimes et à la nature des métiers exercés (militaires, policiers, etc.), ou aux comportements de poursuite d'activité (libéraux, etc.).

Dans les régimes alignés, l'âge moyen de départ à la retraite baisse au fil des générations, jusqu'à celle née en 1950, en lien avec la montée en charge du dispositif de départ anticipé pour carrières longues instauré par la réforme des retraites de 2003. À l'inverse, il augmente dans la fonction publique en raison de l'alignement des durées d'assurance sur celles du secteur privé. À partir de la génération 1950, l'âge moyen de départ à la retraite augmente dans l'ensemble des régimes sous l'effet du décalage de l'âge d'ouverture des droits instauré par la réforme des retraites de 2010. Il reste néanmoins significativement inférieur dans la fonction publique.

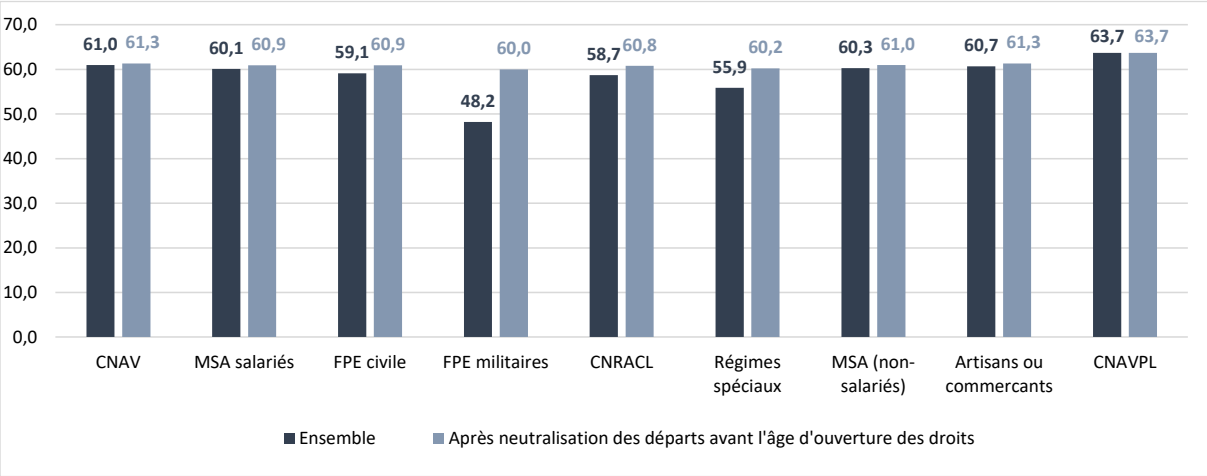
Figure 5.7 - Âge moyen de départ à la retraite, selon la génération et le régime de retraite



Champ : Retraités titulaires d'une pension de droit direct, âgés de 66 ans (ou de 67 ans pour les générations 1951 à 1954), résidant en France ou à l'étranger, vivants au 31 décembre de l'année des 66 ans (ou des 67 ans pour les générations 1951 à 1954).
Note : Pour les générations 1953 et 1954, la Cnav comprend les travailleurs indépendants (SSI). Pour la FPE civils et la CNRACL, hors fonctionnaires ayant liquidé une pension d'invalidité.
Source : Drees, EACR.

Ces différences d'âge moyen de départ s'expliquent pour l'essentiel par les possibilités de départ anticipés ouvertes au titre des catégories actives dans les régimes de la fonction de la fonction publique et dans certains régimes spéciaux. Si l'on neutralise les différences liées aux possibilités de départs anticipés (départs au titre des catégories actives mais aussi des carrière longues), les âges de départ à la retraite apparaissent semblables (0,4 an d'écart) entre salariés du secteur privé et fonctionnaires civils nés en 1950. Les âges de départ des exploitants agricoles et des artisans et commerçants se situent également au même niveau mais demeurent significativement plus élevés pour les professions libérales.

Figure 5.8 - Âges moyens de départ des retraités nés en 1950, selon leur régime principal



Champ : Retraités nés en 1950, ayant au moins un droit direct dans un régime de base, résidant en France, vivants au 31 décembre 2016.
Note : Âge atteint à la liquidation de la pension dans le régime pour lequel la durée validée est la plus importante, qui n'est pas nécessairement celui à la première liquidation. Les polypensionnés sont ici classés selon leur régime de base principal, c'est-à-dire celui représentant plus de la moitié de la carrière. Les âges moyens de départ et les proportions de départs à 66 ans ou plus sont légèrement sous-estimés du fait de la non-prise en compte des départs après 66 ans, non observés dans l'EIR de 2016. Pour les invalides de la FPE civile, l'âge de liquidation est celui de l'âge d'ouverture des droits et non celui de la liquidation de la pension d'invalidité. La neutralisation des départs avant l'âge d'ouverture des droits consiste à fixer à cet âge (60 ans pour cette génération) les âges de départ qui sont inférieurs.
Source : Drees, EIR 2016.

2. Une approche par les taux de retraités

2.1 À 62 ans, près de deux tiers des personnes sont retraitées

Le taux de retraités par âge consiste à appréhender la proportion de personnes déjà retraitées à chaque âge. La plus grande partie des assurés partent dès l'âge de 62 ans : le taux de nouveaux retraités (ayant effectué une première liquidation d'un droit direct de retraite au cours de l'année 2021) est le plus élevé parmi les personnes qui ont atteint l'âge de 62 ans en 2021 (32,5 %) et les deux tiers de ces nouveaux retraités sont partis à la retraite au plus tard à 62 ans.

La répartition des départs à la retraite est trimodale pour les femmes et les hommes. Les départs se concentrent aux âges de 60 ans, 62 ans et à l'âge d'annulation de la décote. Les hommes sont plus nombreux que les femmes à partir à l'âge de 60 ans (15 % d'entre eux contre 7 % des femmes) notamment car ils sont plus souvent en position de partir au titre des carrières longues. La tendance s'inverse pour les départs à 62 ans (37 % des femmes contre 28 % des hommes). En raison de carrières plus heurtées, les femmes sont plus nombreuses que les hommes à partir à l'âge d'annulation de la décote (7,4 % d'entre elles partent aux âges de 66 et 67 ans contre 5,6 % des hommes).

La répartition des âges de départ devrait se modifier progressivement avec la montée en charge de la réforme de 2023. Une concentration des départs à l'âge de 62 ans devrait toutefois continuer à s'observer dans le futur dans la mesure où l'âge d'ouverture des droits n'est pas modifié pour les personnes invalides et inaptes au travail

Figure 5.9 - Taux de retraités et de nouveaux retraités par âge en 2021

Figure 5.9a - Taux de retraités

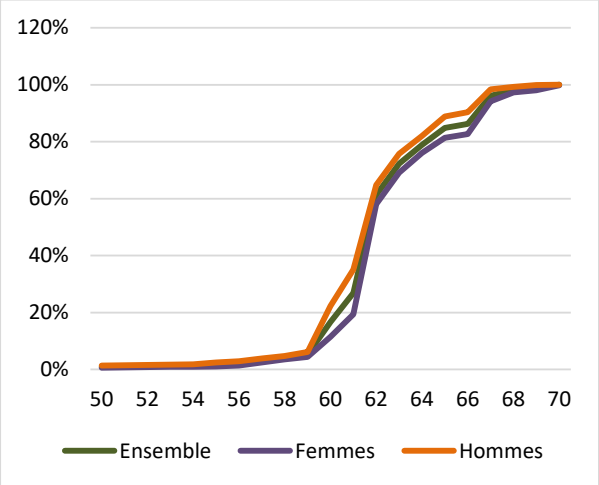
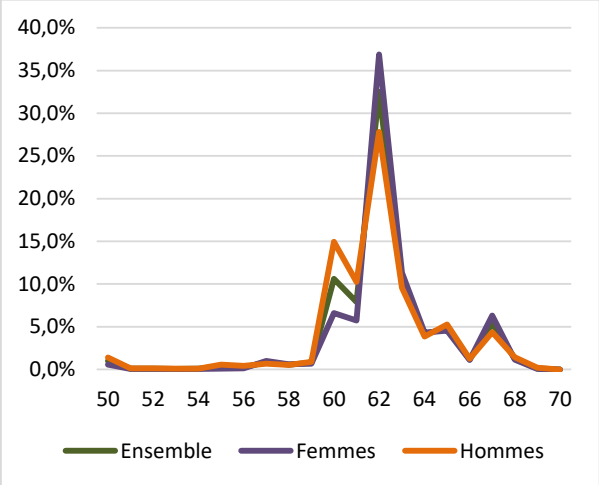


Figure 5.9b - Taux de nouveaux retraités



Lecture : 32,5 % des nouveaux retraités de 2021 sont partis à 62 ans, 61 % des personnes ayant 62 ans au 31 décembre 2021 ont déjà liquidé un droit à retraite.
Champ : ensemble des retraités de droit direct au 31 décembre 2021 résidant en France.
Source : Drees, modèle Ancètre.

2.2 Les départs à la retraite avant 60 ans : un phénomène circonscrit aux générations 1944 à 1954

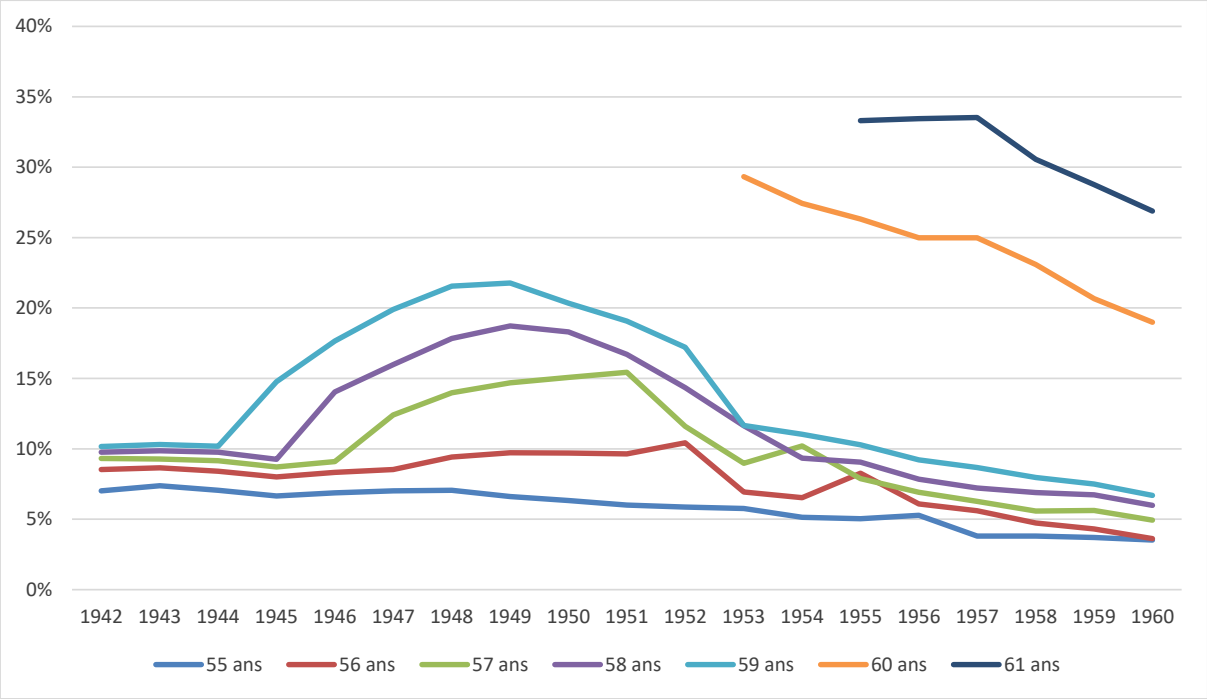
Selon des critères d'éligibilité liés à l'âge de début de carrière et à la durée de carrière, certains assurés ont pu bénéficier d'un départ anticipé à la retraite pour carrières longues[241]. Au-delà des retraites anticipées pour carrières longues, d'autres dispositifs permettent des départs avant 60 ans, à l'instar des catégories actives de la fonction publique.

Le recours aux départs avant 60 ans, qui concernait 10 % d'une génération avant la génération 1945, en concernerait moins de 10 % pour ceux nés après 1956. La restriction des conditions d'accès au dispositif carrière longues à partir du 1er janvier 2009, renforcée par l'impact de l'augmentation de l'âge de la scolarité obligatoire porté à 16 ans pour les personnes nées à partir de 1953, explique la baisse des taux de retraités avant 60 ans pour les générations les plus jeunes. Les assurés nés entre 1945 et 1955 sont donc davantage partis avant 60 ans que les générations précédentes et suivantes, avec un recours maximal à 22 % pour la génération 1949. Ce recours aux retraites anticipées a surtout concerné les âges de 57 à 59 ans.

Enfin, pour les générations les plus récentes, concernées par le recul de l'âge d'ouverture des droits de 60 à 62 ans lié à la réforme de 2010, 30 % environ des assurés nés à partir de 1953 sont partis avant 61 ans (puis 62 ans à partir de la génération 1955) car ils ont bénéficié de l'assouplissement des conditions d'accès au dispositif carrière longue à partir de novembre 2012.

[241] Ouvert en 2004, le dispositif de retraite anticipée pour carrière longue permet aux générations nées à compter de 1944 de partir à la retraite avant l'âge minimal de droit commun et au plus tôt à 56 ans.

Figure 5.10 - Taux de retraités par génération et par âge aux âges inférieurs à l'âge d'ouverture des droits



Lecture : pour la génération 1949, seuls 15 % des assurés (hommes et femmes confondus) avaient déjà liquidé un premier droit direct de retraite au 31 décembre de l'année de leurs 57 ans.
Champ : résidents en France.
Notes : données observées de 2000 à 2021. AOD : 60 ans pour les personnes nées jusqu'au 30 juin 1951, 61 ans pour la génération 1953 et 62 ans depuis la génération 1955.
Source : Drees, modèle Ancètre ; calculs SG-COR.

Annexes

Annexe 1 – Les indicateurs de résultats selon une approche transversale 313

Annexe 2 – Méthodologie 315

Annexe 3 – Le solde du système de retraite calculé en convention EEC 349

Annexe 4 – Calcul des taux normalisés d'effort contributif 355

Annexe 5 – Les taux de remplacement et le taux de rendement interne des cas types de la génération 1961 selon l'âge de départ à la retraite 361

Annexe 6 – Impact redistributif de la réforme 365

Annexe 7 – Le Conseil d'orientation des retraites 383

Annexe 8 – Le dispositif de suivi du système de retraite français, selon les textes législatifs et réglementaires 387

Annexe 9 – Pilotage des systèmes de retraite à l'étranger 391

Annexe 10 – Lexique 393

Annexe 11 – Liste des sigles utilisés 401

Annexe 12 – Liste des figures et des tableaux 407

Annexe 1 – Les indicateurs de résultats selon une approche transversale

Le rapport annuel du COR est, selon les termes de la loi, « *fondé sur des indicateurs de suivi définis par décret au regard des objectifs* » du système de retraite. En sus de ces indicateurs définis par décret, le Conseil a jugé utile de compléter l'analyse par d'autres indicateurs de référence pour suivre, dans toutes ses dimensions, les évolutions du système de retraite, dans une démarche de suivi et de pilotage, et ainsi aider le Comité de suivi des retraites à remplir pleinement ses missions[242].

Les indicateurs de résultats, détaillés et commentés dans les deuxième, troisième et quatrième parties du rapport, sont présentés selon une approche thématique mais ils peuvent également être regroupés selon une approche transversale, récapitulée dans le tableau ci-dessous.

Il faut rappeler que les indicateurs relatifs à l'équité entre les assurés, qui traduisent les caractéristiques de la retraite – selon ses quatre dimensions – du point de vue de l'assuré (selon une dimension longitudinale, c'est-à-dire sur le cycle de vie de l'assuré), sont en lien avec les indicateurs agrégés qui déterminent le solde élargi (selon une dimension transversale, c'est-à-dire pour une année donnée) – ces indicateurs agrégés correspondant notamment aux trois facteurs de la situation financière du système de retraite. Le tableau ci-après résume les correspondances entre les indicateurs.

<table>
<tr><th colspan="2">Indicateurs du point de vue
du financement du système de retraite
(vision transversale, par année)</th><th colspan="2">Indicateurs du point de vue
des assurés
(vision longitudinale sur le cycle de vie, par génération)</th></tr>
<tr><td>Indicateur synthétique</td><td>Solde élargi
(= dépenses – ressources)
exprimé en % du PIB</td><td colspan="2">Taux de rendement interne
(ou autre indicateur de rendement tel que le taux de récupération)</td><td>Indicateur synthétique</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Les trois dimensions représentées sur l'abaque du COR</td><td>Montant moyen des pensions de l'ensemble des retraités, relativement au revenu d'activité moyen</td><td colspan="2">Taux de remplacement moyen sur le cycle de vie</td><td rowspan="3">Les quatre dimensions de l'équité</td></tr>
<tr><td>Taux de prélèvement global
(= somme des ressources du système de retraite rapporté à la masse
des revenus d'activité bruts)</td><td colspan="2">Taux de cotisation moyen
sur l'ensemble de la carrière</td></tr>
<tr><td>Rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités
Représenté sur l'abaque et le simulateur du COR par l'âge effectif moyen de départ à la retraite</td><td rowspan="2">Rapport entre la durée de retraite et la durée de carrière</td><td>Durée de retraite
(en proportion de la durée de vie totale)</td></tr>
<tr><td></td><td>Durée de carrière
(en proportion de la durée de vie totale)</td></tr>
</table>

[242] Voir la *Lettre du COR n° 9*, « Les indicateurs du COR pour le suivi et le pilotage du système de retraite ».

Annexe 2 – Méthodologie

Cette annexe regroupe différents éléments méthodologiques permettant d'expliciter l'élaboration des données du rapport. Ces derniers éclairant tout d'abord la méthode utilisée par le COR pour réaliser les projections à l'horizon 2070 à l'aide des données observées et projetées par les principaux régimes, ainsi que celle servant à décomposer le solde en une composante conjoncturelle et structurelle (section 1, se rapportant à la partie 2 du rapport). Ils précisent ensuite le profil des différents cas-types analysés dans les parties 3 et 4, ainsi que la méthode de calcul du taux de remplacement et du taux de rendement interne calculés pour ces cas-types (section 2). La section 3 détaille la méthode de calcul du niveau de vie en rappelant la définition et la source statistique de référence, précise la manière dont il est projeté et dont est calculée la perte de pouvoir d'achat, et présente des résultats supplémentaires portant sur un cas-type dont les effets de la situation de couple et des enfants à charge sont modélisés (cas-type familialisé).

3. L'élaboration des projections du COR à l'horizon de 2070 à partir des données fournies par les régimes et la détermination du solde conjoncturel (Partie 2)

La méthodologie utilisée pour construire certains des indicateurs issus des projections du COR à l'horizon de 2070 et résultant des simulations sur cas type est présentée dans cette section.

3.1 Les masses de dépenses et de ressources

Dans les exercices complets de projection menés par le COR, les perspectives financières du système de retraite français sont construites à partir de projections réalisées par chacun des quelque trente principaux régimes de base et complémentaires, ainsi que des projections du Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

Ces projections sont issues des outils de simulation propres à chaque régime. Elles sont réalisées en cohérence avec les hypothèses définies par le COR pour les différents scénarios, en lien avec le secrétariat général du COR. Elles portent sur les principaux agrégats financiers (masse de prestations de droit direct, masse de droits dérivés, masse des cotisations salariales, mais aussi produits et charges techniques et de gestion, etc.) ainsi que sur quelques données complémentaires (nombre de retraités de droit direct et de droit dérivé – en stock et en flux –, âge moyen de départ à la retraite, etc.). Les masses financières projetées par chaque régime sont ensuite agrégées dans le cadre d'une maquette globale élaborée par le secrétariat général du COR, dans un cadre comptable cohérent avec les rapports à la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) ; elles sont par ailleurs complétées par des projections des transferts de compensation démographique et de certaines ressources.

Cet exercice complet impliquant de nombreux régimes de retraite est trop lourd pour être réitéré à un rythme annuel. Pour les projections présentées dans le présent rapport annuel, seuls les quatre plus gros régimes en termes d'effectifs – représentant environ 90 % des masses des prestations et de ressources de l'ensemble du système de retraite – ont actualisé leurs simulations pour le scénario 1,3 % par rapport à l'exercice de projections réalisé en 2020 : la Cnav (y compris pour la sécurité sociale des indépendants), l'Agirc-Arrco (qui a également

actualisé les trois autres scénarios), le régime de la fonction publique de l'État et la CNRACL. Pour les autres régimes, il a été supposé que la révision des résultats par rapport aux projections de 2020 est, en première approximation, de l'ordre du différentiel entre les hypothèses prévues telles qu'en novembre 2020 et celles prévues pour ce rapport.

3.2 Le nombre de retraités de droit direct et les âges effectifs moyens de départ à la retraite

La méthodologie des projections du COR, par agrégation des projections financières des régimes de retraite, ne permet pas d'estimer directement, tous régimes confondus, les évolutions futures du nombre de retraités, ni celles de l'âge effectif moyen de départ à la retraite. Un calcul spécifique est donc réalisé pour chacun de ces deux indicateurs.

Le nombre de retraités de droit direct tous régimes confondus est déduit à partir des effectifs de retraités projetés, pour chaque année jusqu'en 2070 projeté par le modèle Trajectoire de la Drees. Il est calé en début de période de projection de manière à être égal au nombre de retraités tous régimes observé par la Drees pour la dernière année d'observation disponible (2019). La pension moyenne des retraités de droit direct est ensuite obtenue en rapportant la masse des prestations versées aux retraités de droit direct à l'effectif de retraités de droit direct ainsi estimé[243]. Cette pension est également calée en début de période de projection sur la pension moyenne observée par la Drees pour la dernière année d'observation disponible.

L'âge effectif moyen de départ à la retraite une année donnée est calculé à partir d'une projection des taux de retraités à chaque âge entre 50 et 70 ans[244] (indicateur d'âge conjoncturel de départ à la retraite)[245]. L'âge par génération des hommes et des femmes est l'âge moyen à la liquidation directement issu du modèle Trajectoire de la Drees, et le taux de retraités est également issu de ce modèle.

3.3 Le partage des évolutions du solde du système de retraite entre composante conjoncturelle et composante structurelle

a) Précisions sur la méthodologie

La méthode utilisée pour cette évaluation est conforme à celle utilisée pour l'analyse du solde public publiée dans le cadre du Rapport économique, social et financier annexé chaque année

[243] Les projections réalisées par les régimes ne renseignent que sur la masse des prestations de droit direct et de droit dérivé, sans distinguer parmi ces dernières celles qui sont versées à des retraités de droit direct de celles qui ne le sont pas. On utilise donc, pour réaliser cette distinction, une estimation spécifique de la part des prestations de droit dérivé versées à des personnes qui ne sont pas retraitées de droit direct ; celle-ci est observée dans les données de la Drees jusqu'à 2019, puis projetée au moyen du modèle DESTINIE de l'Insee.
[244] Les taux de retraités tous régimes à chaque âge sont observés, dans les données statistiques de la Drees, jusqu'au 31 décembre 2019. Les données sont donc projetées à partir de l'année 2020.
[245] Voir l'annexe méthodologique n° 2 du document n° 17 de la réunion du COR du 13 février 2014.

au Projet de Loi de Finance. Elle est largement commune à l'ensemble des organisations internationales.

Elle consiste à calculer la composante conjoncturelle du solde du système de retraite à partir d'une mesure de l'écart de production, qui est égal à la différence entre le PIB effectif et le PIB potentiel (*cf.* encadré 1). Le solde dit « structurel » s'obtient alors par différence entre le solde effectif et cette composante conjoncturelle. Il correspond à la différence entre les recettes et les dépenses qui se réaliseraient si le PIB était égal à son niveau potentiel (c'est-à-dire si l'écart de production était nul).

De ce fait, une conjoncture économique défavorable entraine, en l'absence de mesures correctrices, une dégradation du solde financier du système de retraite qui traduit la dégradation de sa part conjoncturelle. À l'inverse, une conjoncture favorable améliore le solde financier du système de retraite. Sur l'ensemble du cycle économique, le solde financier fluctue *a priori* autour d'un niveau « moyen », qui correspond au solde structurel[246] et plus le PIB effectif s'écarte de son sentier potentiel, plus la composante conjoncturelle sera importante. Les résultats obtenus seront donc très sensibles à l'hypothèse d'écart entre PIB effectif et PIB potentiel, dont l'évaluation est elle-même entourée de nombreuses incertitudes (*cf.* encadré 1).

La prévision de trajectoire de l'écart de production correspond à celle présentée dans le Programme de Stabilité 2021-2027. La publication du compte provisoire 2020 intervenue depuis conduit à revoir à la hausse le PIB effectif sur les années 2018 à 2020. Il est fait le choix conventionnel dans ce rapport de maintenir inchangé l'écart de production à la suite de cette actualisation, ce qui revient à réviser à la hausse le PIB potentiel sur la même période. Les croissances effective et potentielle en 2021, ainsi que pour les années suivantes, demeurent inchangées.

b) Analyse de la décomposition du solde du système de retraite entre ses composantes structurelle et conjoncturelle

De manière conventionnelle, les dépenses du système de retraite sont considérées ici comme structurelles, dans la mesure où leur caractère cyclique est faible ou difficile à mesurer[247] tandis que les ressources du système de retraite sont quant à elles supposées réagir à la conjoncture, mais de manière plus ou moins marquée selon leur nature.

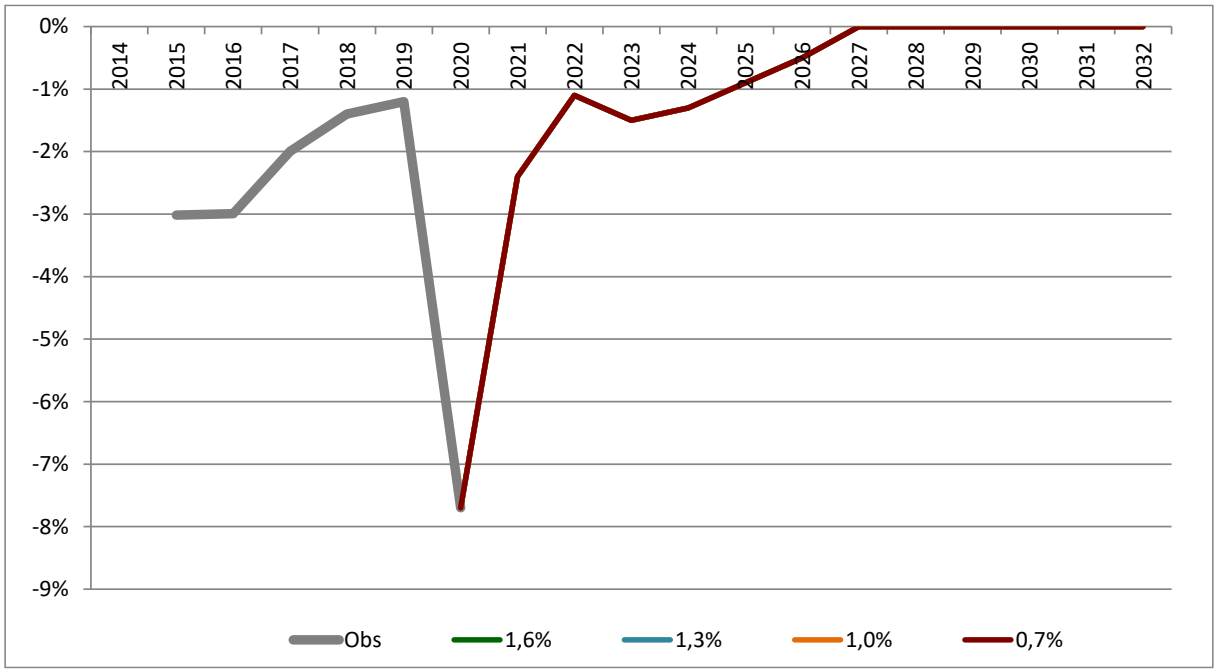
Les fluctuations du taux de chômage et du taux de croissance des salaires autour de leur niveau moyen sur un cycle économique jouent ainsi essentiellement sur la composante conjoncturelle du solde du système de retraite. La plupart des autres déterminants du solde du système de retraite jouent essentiellement sur sa composante structurelle : évolutions de la démographie (taille des diverses générations et évolutions de l'espérance de vie), des comportements

[246] Si la composante structurelle du solde financier ne fluctue pas au gré des cycles économiques, elle n'est pas pour autant invariante dans le temps puisqu'elle est déterminée par des facteurs qui évoluent au cours de temps, et ce parfois de manière très forte – en particulier la démographie.
[247] Dit autrement, les conséquences de long terme de la conjoncture économique sur les pensions ne sont pas explorées dans ce document.

d'activité (notamment, en ce qui concerne les seniors, sous l'effet des mesures visant à augmenter l'âge effectif moyen de départ à la retraite) et des modalités de financement des régimes de retraite (augmentation des taux de cotisation et apport de nouvelles ressources).

En 2020, le choc sur le PIB effectif lié à la covid et au confinement a provoqué une chute massive de l'écart de production qui a atteint – 7,7 points. Selon les hypothèses du programme de stabilité 2023-2027[248], cet écart se résorberait progressivement à l'horizon 2027 (où le PIB effectif redeviendrait égal au PIB potentiel), ce qui signifie que les déficits ou les excédents du système de retraite seraient entièrement de nature structurelle à partir de cet horizon.

Figure A2.1 - Niveau de l'écart de production (PIB effectif - PIB potentiel)



Source : DG Trésor, hypothèses COR - juin 2023.

Les variations du solde conjoncturel du système de retraite suivent par construction les évolutions de l'écart de production, toutefois de façon moins marquée puisque les dépenses sont considérées comme structurelles et certaines ressources ne sont pas totalement élastiques aux variations de la production.

Ainsi, en 2022, le système de retraite était en excédent (+0,2%). Compte tenu de l'écart de production, qui s'élevait à -1,1 %, le solde conjoncturel du système de retraite était de -0,1 %, ce qui entraîne un solde structurel à 0,3 %.

Sur la période 2023-2027, le système de retraite connaitrait des besoins de financement dès 2023 et le solde serait de -0,3 % du PIB en 2027. Sa composante conjoncturelle se réduirait

[248] Voir le chapitre 1 de la partie 1.

progressivement pour s'annuler à cet horizon, date à laquelle l'écart de production redeviendrait nul.

Au-delà, pour la période 2027-2070, l'ensemble des besoins de financement – ou les excédents dans certains scénarios – calculés dans le présent rapport seraient de nature structurelle par construction, l'écart de production étant refermé sur le reste de la période de projection.

Tableau A2.1 - Décomposition du solde du système de retraite en % du PIB

Convention		Scénario	2023	2030	2037	2047	2050	2070
EPR	Solde du système de retraite	**1,6%**	0,1%	-0,2%	-0,2%	0,0%	0,0%	0,5%
		1,3%	0,1%	-0,2%	-0,3%	-0,3%	-0,3%	-0,2%
		1,0%	0,1%	-0,2%	-0,5%	-0,7%	-0,7%	-0,8%
		0,7%	0,1%	-0,3%	-0,6%	-1,1%	-1,2%	-1,6%
	Solde conjoncturel	**1,6%**	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
		1,3%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
		1,0%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
		0,7%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Solde structurel	**1,6%**	0,3%	-0,2%	-0,2%	0,0%	0,0%	0,5%
		1,3%	0,3%	-0,2%	-0,3%	-0,3%	-0,3%	-0,2%
		1,0%	0,3%	-0,2%	-0,5%	-0,7%	-0,7%	-0,8%
		0,7%	0,3%	-0,3%	-0,6%	-1,1%	-1,2%	-1,6%

Notes : données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions hors transferts internes. Convention EPR : cotisations et subventions d'équilibre évoluant de manière à équilibrer chaque année le solde de ces régimes.
Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.
Sources : rapports à la CCSS 2010-2020, DG Trésor et projections COR – juin 2023.

Ces estimations demeurent néanmoins fragiles. D'une part, elles dépendent fortement des hypothèses retenues quant aux réactions des diverses ressources du système de retraite à la conjoncture (élasticités), hypothèses supposées stables dans le temps alors même qu'elles peuvent varier de façon importante quand les évolutions de l'activité s'avèrent heurtées. D'autre part, l'indicateur de solde structurel, dont des évaluations sont fréquemment réalisées pour l'ensemble des administrations publiques, doit être interprété avec prudence lorsqu'il est calculé sur un sous-secteur isolé. En effet, certains éléments, comme les transferts entre administrations publiques, peuvent peser sur le solde structurel d'un sous-secteur alors qu'ils sont neutres sur l'ensemble des administrations publiques[249]. Enfin, certaines mesures à caractère temporaires peuvent être comptabilisées soit comme des mesures structurelles soit comme des mesures conjoncturelles sans que les choix ne soient toujours bien explicités. Ici les reports de cotisation (voire leur annulation pour une partie d'entre elles) dont ont bénéficié les entreprises et les non-salariés ont été considérés comme des mesures conjoncturelles.

[249] C'est le cas par exemple du versement de la Cnaf à la Cnav au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF).

PIB potentiel et écart de production

Le niveau de PIB potentiel d'une économie est le niveau de production qui peut être atteint sans provoquer de poussée inflationniste : il dépend du stock de capital en place, de la main d'œuvre disponible (en d'autres termes, de la population active) et de l'efficacité avec laquelle ces deux facteurs sont utilisés (l'un des aspects de cette efficacité étant le taux de chômage structurel).

« L'écart de production » renseigne ainsi sur la capacité de rebond du pays quand il est négatif ou sur le risque de ralentissement quand il est positif. Il s'annule donc en principe sur la durée d'un cycle économique.

L'écart de production et le PIB potentiel ne sont pas des données statistiques ou comptables mais le résultat d'un modèle économique. Leur estimation, et par conséquent celle du solde structurel du système de retraite, est entourée d'incertitudes[1].

Même si la DG Trésor et les organismes internationaux utilisent globalement la même méthode pour évaluer l'écart de production (à savoir le calcul d'une fonction de production), les résultats peuvent être assez divergents d'un organisme à l'autre. En effet, le traitement des facteurs potentiels, travail et capital, et l'évaluation de la tendance potentielle de la production globale des facteurs (PGF) peuvent être sensiblement différents. Ces différences conduisent à nuancer le message que fournirait une évaluation unique, d'autant plus que les séries d'écart de production font par ailleurs l'objet de révisions régulières.

---

[1] Voir Lequien M. et A. Montaut (2014), « Croissance potentielle en France et en zone euro : un tour d'horizon des méthodes d'estimation », Document de travail de l'Insee n°G2014/09 et Bretin E. et Soulignac R. (2009), « Le solde structurel des administrations de Sécurité sociale : méthode et évaluation », Les Cahiers de la DGTPE n° 2009-12.

D'un point de vue pratique, il est nécessaire d'identifier dans un premier temps les recettes et les dépenses dont le niveau, toutes choses égales par ailleurs, est sensible à la conjoncture.

De manière conventionnelle, les dépenses du système de retraite sont considérées ici comme structurelles, dans la mesure où leur caractère cyclique est faible ou difficile à mesurer[250] tandis que les ressources du système de retraite sont quant à elles supposées réagir à la conjoncture, mais de manière plus ou moins marquée selon leur nature. L'impact proprement dit se calcule alors en multipliant l'écart de production par une élasticité, c'est-à-dire un coefficient mesurant la sensibilité de telle ou telle variable à la conjoncture. L'élasticité d'une ressource à l'écart de production est déterminée notamment par sa progressivité par rapport à sa base taxable (plus le prélèvement est progressif, plus il réagit fortement à la conjoncture) et par la sensibilité de sa base taxable à la conjoncture (par exemple, la masse salariale totale de l'économie est en partie protégée de la conjoncture du fait d'une certaine inertie de la masse salariale dans le secteur public).

[250] Dit autrement, les conséquences de long terme de la conjoncture économique sur les retraites ne sont pas explorées dans ce document.

Comme le PIB potentiel, les élasticités des diverses assiettes de cotisations à la conjoncture sont estimées économétriquement, et donc entourées d'incertitudes (*cf.* encadré 2). En particulier, les élasticités utilisées peuvent différer de celles observées année après année. Les élasticités effectives sont en général plus hautes quand la croissance est forte et plus basses lorsque la croissance est faible. Ces effets d'élasticité de court terme, notamment quand les évolutions de l'activité s'avèrent heurtées, peuvent conduire à brouiller le partage du solde entre sa composante conjoncturelle et structurelle, ce qui rend cette évaluation peu opérante lors de retournement important du cycle conjoncturel.

Les élasticités des différentes ressources

Les élasticités utilisées ici sont, pour l'essentiel, celles estimées économétriquement par la commission européenne et retenues dans le cadre du Système Européen des Comptes (SEC)[1]. Selon ces estimations :

- Les cotisations sociales sont relativement inertes : leur élasticité est de 0,63. Cette valeur semble basse au regard des élasticités précédemment utilisées qui étaient aux environs de 0,9[2].
- La CSG, proportionnel au revenu, considérée comme un impôt sur le revenu, a en revanche une élasticité très forte (1,9) en raison de la progressivité de l'IR.
- Les autres ITAF ont une élasticité unitaire.

En ce qui concerne les transferts en provenance des autres organismes, il a été considéré que les ressources en provenance de l'UNEDIC avaient une élasticité unitaire de -1,6 (ces ressources augmentent comme l'écart de production quand la conjoncture se dégrade alors que les autres transferts externes ont été considérés comme structurels).

[1] Mourre G., Astarita C. et Princen S. (2014), « Adjusting the budget balance for the business cycle : the EU methodology », Economic Papers n° 536 de la Direction Générale pour les Affaires Economiques et Financières de la Commission Européenne, novembre.
2 Voir Bretin E. et Soulignac R., op. cité et « Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries », N. Girouard et C. André, OECD Economics Department Working Paper n°434, 2005.

4. Les simulations sur cas type[251], le taux de remplacement et le taux de rendement interne (Parties 3 et 4)

4.1 Présentation des profils de cas-types

Pour illustrer certains indicateurs sur cas type, le COR suit habituellement huit carrières types, quatre de salariés du secteur privé et quatre de fonctionnaires civils de l'État, auxquels s'ajoutent trois carrières types de fonctionnaires territoriaux et hospitaliers. S'il s'agit ici pour l'essentiel de cas types de monoaffiliés à carrière sans interruption, leurs carrières peuvent également servir pour simuler les effets propres, toutes choses égales par ailleurs, d'aléas de

[251] Voir l'annexe méthodologique du document n° 15 de la séance du COR du 22 janvier 2014.

carrière (par exemple des périodes de temps partiel[252]) ou de changement de régime de retraite en cours de carrière[253].

Les paramètres (âge d'entrée, rémunération à chaque âge) des cas type de salariés du secteur privé, qui étaient restés inchangés depuis le premier rapport annuel du COR (juin 2014) ont été actualisés en 2023[254]. Les paramètres de rémunération des cas types de fonctionnaires civils de l'État, qui avaient été redéfinis en 2018[255], et ceux des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, qui avaient été définis en 2019, ont également été revus en 2023[256].

a) Cas types de salariés du secteur privé (monoaffiliés)

L'élaboration des cas types s'est appuyée principalement sur des travaux réalisés à la Drees[257] et à la Cnav[258]. Ces travaux ont consisté à diviser, au moyen de méthodes statistiques spécifiques, l'ensemble des profils de carrière observés en un certain nombre de classes les plus homogènes possibles et hétérogènes entre elles. Les caractéristiques principales de chaque classe ainsi identifiée ont ensuite été précisées, soit en s'intéressant à l'individu qui se situe au « centre » de la classe – considéré comme le plus représentatif –, soit en analysant des statistiques descriptives portant sur chaque classe – notamment les proportions d'individus dans chaque situation vis-à-vis du marché du travail et à chaque âge.

Ces travaux ont conduit à retenir quatre cas types stylisés :

- ***cas type n° 1 du COR*** : **cadre à carrière continue**, qui débute sa carrière par quelques années avec un salaire dans le premier tiers de la distribution[259] (1er tercile), puis passe au statut cadre et poursuit une carrière complète de cadre au salaire moyen du dernier décile ;
- ***cas type n° 2 du COR*** : **non cadre à carrière continue**, qui a, tout au long de sa carrière, un salaire égal au salaire moyen du tiers inférieur de la distribution des salaires (à chaque âge) ;
- ***cas type n° 3 du COR*** : **non cadre à carrière interrompue par du chômage**, dont le profil est similaire au cas n° 2 pour ce qui concerne le début de carrière, mais qui connait ensuite deux interruptions consistant en une période de chômage de longue durée en milieu de carrière (vers 45 ans) et une sortie anticipée du marché du travail, pour chômage ou préretraite, après 55 ans ;
- ***cas type n° 4 du COR*** : **femme avec une interruption de carrière pour enfant**, dont le profil correspond à celui d'une femme, non cadre, ayant deux enfants, avec un salaire dans le premier tiers de la distribution des salaires et une seule période d'interruption, vers 30 ans, donnant droit à l'AVPF.

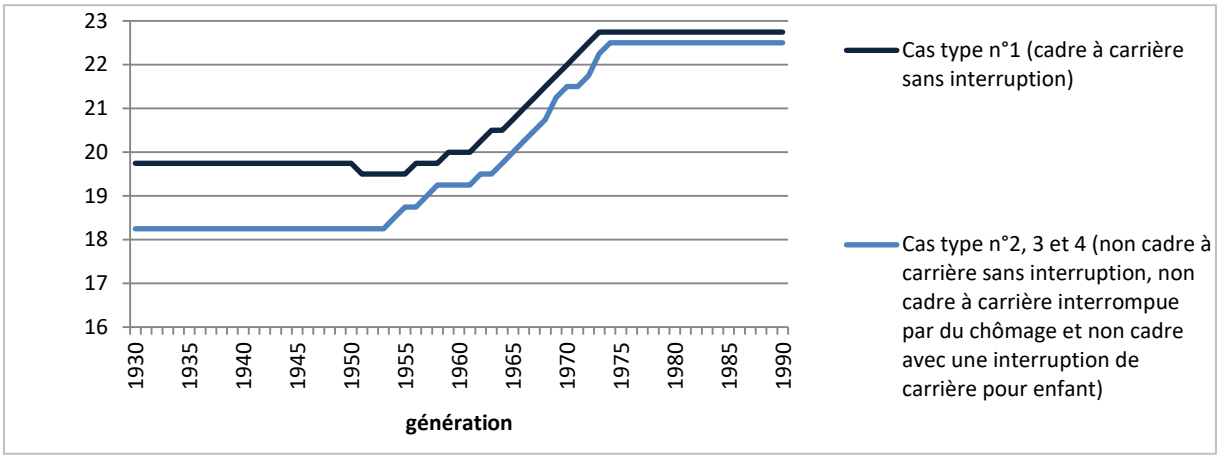
[252] Voir le document n° 11 de la séance du COR du 9 juillet 2014.
[253] Voir le document n° 9 de la séance du COR du 10 avril 2014 et le document n° 7 de la séance du COR du 24 novembre 2022.
[254] Voir le document n° 2 de la séance du COR du 25 mai 2023.
[255] Voir les documents n° 1 à 6 de la séance du COR du 12 avril 2018.
[256] Voir le document n° 3 de la séance du COR du 25 mai 2023.
[257] Voir le document n° 5 de la séance du COR du 20 octobre 2010.
[258] Voir le document n° 6 de la séance du COR du 20 octobre 2010.
[259] Les distributions de salaire étant calculées séparément âge par âge.

Les paramètres d'âges de début de carrière, les profils de salaires relatifs à chaque âge et, pour les cas types concernés, les âges associés aux diverses transitions sur le marché du travail (passage au statut cadre pour le cas type n° 1 et sorties d'emploi pour les cas types n° 3 et n° 4) pour chaque génération, avaient été initialement estimés en 2010 et utilisés dans les rapports successifs du COR jusqu'en 2022. En 2023, ils ont été actualisés en amont de ce rapport[260]. Les résultats présentés dans le présent rapport ne sont pas directement comparables à ceux présentés dans les précédents rapports.

Les âges de début de carrière sont définis à partir des âges observés, dans l'échantillon interrégime de cotisants 2017, des individus ayant les caractéristiques proches de celles du profil type. L'entrée dans la vie active est supposée correspondre à la première année où les assurés cotisent plus de 3 trimestres[261]. Une extrapolation linéaire est effectuée pour les générations non échantillonnées dans l'EIC[262].

Enfin, pour le cas type n° 1 de cadre, l'âge d'entrée dans ce statut est défini à partir de la durée moyenne d'affiliation à l'Agirc avant 30 ans[263].

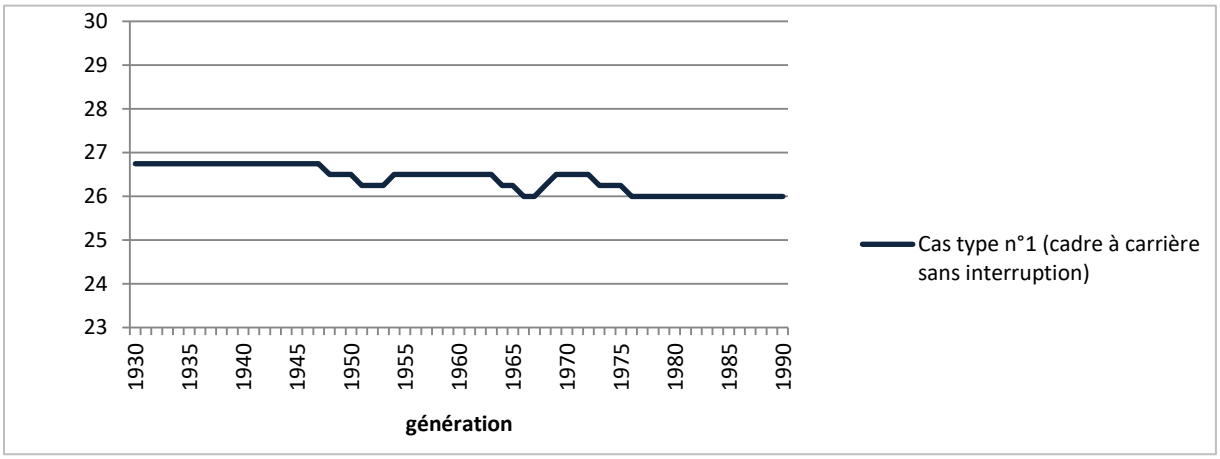
Figure A2.2 – Âge de début de carrière des cas types du COR de salariés du secteur privé



Note : extrapolation linéaire pour les générations non échantillonnées dans l'EIC.
Source : COR (d'après les données de l'EIC 2017 de la Drees).

[260] Voir le document n° 2 de la séance du COR du 25 mai 2023.
[261] Afin d'éliminer les jobs d'été des étudiants.
[262] Cette extrapolation est réalisée à l'aide de l'enquête SRCV (enquête Statistique sur les Ressources et Conditions de Vie, réalisée par l'Insee), l'EIC 2017 ne comprenant qu'une génération sur quatre parmi celles nées entre 1946 et 1954 et une génération sur deux pour les suivantes. Les âges sont ensuite passés en âges trimestriels expliquant les légers « à coups » de la courbe.
[263] Cet âge n'a pas été actualisé en 2023 mais par souci de simplification il a été transformé en âge trimestriel.

Figure A2.3 – Âge d'entrée dans le statut cadre (cas type n°1)



Note : extrapolation linéaire pour les générations non échantillonnées dans l'EIC.
Source : COR (d'après les données de l'EIC 2017 de la Drees).

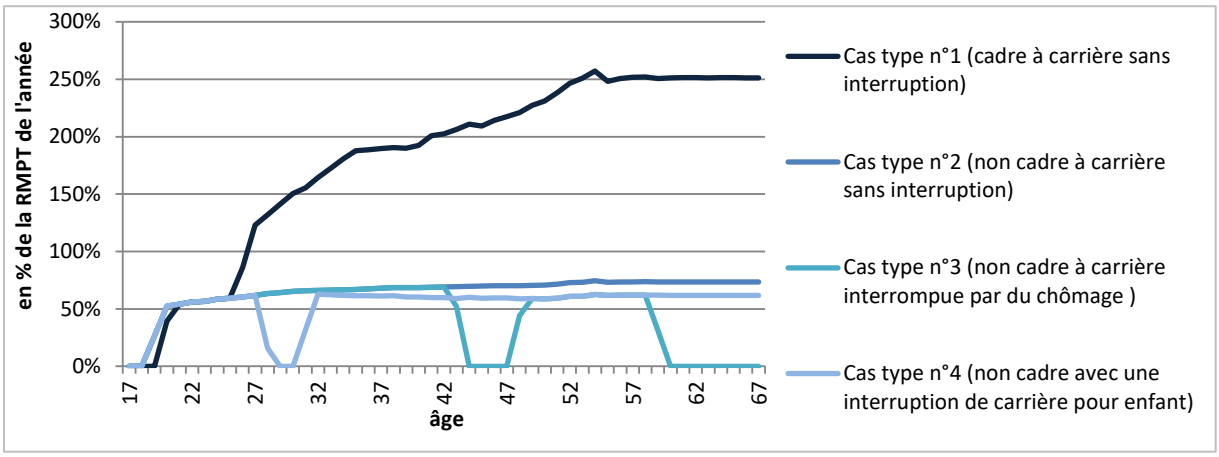
Il est plus difficile de projeter au fil des générations les périodes d'interruption (pour chômage ou enfant) des cas types n° 3 et n° 4[264]. Pour le cas type n° 3, l'hypothèse est faite que la durée de chacune des deux périodes de chômage (vers 45 ans et en fin de carrière) évolue comme le taux de chômage moyen rencontré par une génération entre 20 et 59 ans[265]. En ce qui concerne le cas type n° 4, le début de la période d'interruption pour enfant correspond, par hypothèse, à l'âge moyen à la maternité. En projection, cet âge est calculé en se fondant sur le scénario central des projections de population de l'Insee sur lequel se fondent les projections financières du COR. La durée de la période d'interruption évolue, quant à elle, parallèlement à l'écart moyen de taux d'activité de 20 à 45 ans entre les hommes et les femmes. Du fait de la participation accrue des femmes au marché du travail, cet écart se réduit progressivement au fil des générations. D'après les projections de population active de l'Insee, l'écart moyen de taux d'activité entre les hommes et les femmes aura pratiquement disparu parmi les plus de 45 ans des générations les plus récentes, mais il restera significatif aux âges de la maternité.

Les profils, selon l'âge, des salaires des cas type, exprimés en proportion de la rémunération moyenne par tête dans l'ensemble de l'économie (RMPT), sont supposés rester constants d'une génération sur l'autre. Si les évolutions de salaires à âge donné ont pu et pourraient à l'avenir être différentes selon les catégories de population, et donc selon les cas types, l'hypothèse simplificatrice est faite que les profils élaborés pour la génération née en 1962[266] ne se déforment pas, et donc que les salaires observés à chaque âge évoluent uniquement selon les évolutions de la RMPT. Cette hypothèse implique que l'inflexion de la pente de croissance du

[264] Ces âges n'ont pas été actualisés en 2023 mais par souci de simplification ils ont été transformés en âges trimestriels.
[265] Les taux de chômage sont utilisés par tranches d'âge quinquennales. Pour la génération née en 1950, le taux de chômage est calculé comme la moyenne des taux de chômage des 20-24 ans entre 1970 et 1974, des 25-29 ans entre 1975 et 1979, etc. En projection, on fait l'hypothèse que les taux de chômage dans chaque classe d'âge évoluent proportionnellement comme le taux de chômage moyen.
[266] Les salaires relatifs sont estimés sur la génération 1962, hommes et femmes confondus d'après les données issues des déclarations annuelles des données sociales (DADS).

salaire avec l'âge interviendra à un âge identique pour toutes les générations, et ce alors même que l'âge d'entrée dans la carrière et, dans certains cas, l'âge de départ à la retraite seront plus tardifs[267]. Par ailleurs, pour chaque individu type, le salaire relatif au salaire moyen par tête est considéré comme constant en fin de carrière ; cette hypothèse n'est pas sans conséquence sur le taux de remplacement apparent, du fait d'un effet de dénominateur[268].

Figure A2.4 – Salaires annuels relatifs au SMPT de l'année, à chaque âge



Lecture : pour le cas type n° 3, le salaire annuel à l'âge de 40 ans représente 69 % de la rémunération moyenne par tête (RMPT) dans l'ensemble de l'économie ; ses revenus du travail sont nuls à l'âge de 46 ans, du fait de l'interruption de carrière pour chômage.
Source : COR (d'après les données issues des DADS).

b) Cas types de fonctionnaires civils de l'État (monoaffiliés)

Une étude[269] réalisée par le service des retraites de l'État (SRE) a permis de transposer la démarche retenue pour les salariés du secteur privé et d'élaborer quatre cas types de fonctionnaires civils de l'État.

Sur cette base et pour les besoins spécifiques du rapport annuel du COR, quatre cas types ont été retenus :

- ***cas type n° 5 du COR*** : **agent sédentaire ayant effectué toute sa carrière en catégorie B** (il regroupe pour l'essentiel des secrétaires administratifs, contrôleurs, greffiers et techniciens supérieurs) ;
- ***cas type n° 6 du COR*** : **agent sédentaire de catégorie A à faible part de prime** (il correspond aux professeurs certifiés ou agrégés) ;
- ***cas type n° 7 du COR*** : **agent de catégorie A+ à part de prime élevée** (il regroupe l'ensemble des grades correspondant à des catégories A+, hors enseignement supérieur, recherche et assimilés, à savoir pour l'essentiel des magistrats, des commissaires de police,

[267] Ainsi, à durée de carrière donnée, les années à bas salaires du début de vie active seront moins nombreuses et celles à hauts salaires en fin de vie active plus nombreuses pour les cas types des générations les plus jeunes.
[268] Une hypothèse de stabilité de salaire individuel en fin de carrière, en termes réels et plus encore en termes nominaux, conduirait par exemple à un taux de remplacement apparent plus élevé.
[269] Voir document n° 16 de la séance du COR du 21 novembre 2012.

des cadres dirigeants d'administration centrale et des services déconcentrés, des ingénieurs, des administrateurs civils, etc.) ;

- ***cas type n° 8 du COR :* agent de catégorie active avec départ possible à 50/52 ans et 5 années de bonifications[270] du cinquième** (il correspond au corps d'encadrement et d'application de la police nationale, assimilé à la catégorie C puis B à partir de 2006).

La définition du cas type n° 5 (B sédentaires) a été précisée suite à la loi du 20 janvier 2014 portant réforme des retraites. En effet, le décret n° 2014-654 du 20 juin 2014 relatif au Comité de suivi des retraites (voir l'annexe 8) précise que le COR doit calculer le *« taux de remplacement, projeté sur dix ans, d'un assuré ayant effectué toute sa carrière comme agent sédentaire de la fonction publique de catégorie B […] défini comme le rapport entre la moyenne des avantages de vieillesse perçus l'année de la liquidation et le salaire moyen d'activité, y compris les primes, perçu la dernière année d'activité* ». Ainsi le cas type n° 5 est défini comme un agent qui effectue toute sa carrière dans la catégorie B sédentaire, alors que pour les trois autres cas types on considère plus largement tous les agents qui ont terminé leur carrière dans la catégorie définissant le cas type (professeur certifié ou agrégé, cadre A+ hors enseignement supérieur, recherche et assimilés, ou bien corps d'encadrement et d'application de la police nationale).

Les paramètres de ces quatre cas types (âge d'entrée, rémunération et part des primes à chaque âge) avaient été initialement estimés en 2013 dans une étude de la DGAFP exploitant le panel des agents de l'État de l'Insee[271]. Ces estimations ont été utilisées dans les rapports annuels successifs du COR de 2014 à 2016 (pour le cas type n° 5) et de 2014 à 2017 (pour les trois autres cas types). En 2018, les quatre cas type de fonctionnaires du COR avaient fait l'objet d'une révision qui faisait suite à une première refonte du cas type n° 5 en 2017. L'ensemble des paramètres des quatre cas types avaient été redéfinis et ré-estimés, qu'il s'agisse de l'âge d'entrée dans la vie active[272] ou du profil de rémunération[273]. Par rapport aux estimations antérieures, l'âge d'entrée et la part des primes dans la rémunération en fin de carrière[274] avaient été significativement révisés. En 2023, la méthodologie de calcul du profil de rémunération a été révisée, de sorte que les résultats présentés dans le présent rapport ne sont pas comparables aux résultats présentés dans le précédent rapport[275].

- L'âge d'entrée dans la vie active

Lors de l'élaboration des cas types de fonctionnaires en 2013, faute de données suffisantes sur l'entrée dans la vie active des fonctionnaires, le COR avait fait l'hypothèse conventionnelle que l'âge d'entrée dans la vie active était suffisamment précoce pour permettre une liquidation au taux plein dès l'âge d'ouverture des droits. Cette hypothèse était cependant peu satisfaisante, car elle se traduisait par un abaissement de l'âge d'entrée au fur et à mesure que la durée requise

[270] Voir annexe 10 – Lexique.
[271] Voir document n° 5 de la séance du COR du 26 février 2013.
[272] Voir le document n° 5 de la séance du COR du 12 avril 2018.
[273] Voir le document n° 2 de la séance du COR du 12 avril 2018.
[274] Cette révision de la part des primes est liée à des changements de champ : le périmètre des différentes catégories de fonctionnaires correspondant à la contrepartie empirique de chaque cas type a été légèrement modifié.
[275] Voir le document n° 3 de la séance du COR du 25 mai 2023.

pour le taux plein augmente alors que, dans les faits, la fin des études est de plus en plus tardive au fil des générations. En outre, l'âge d'entrée dans les cas types (environ 20 ans) semblait en décalage avec les âges d'entrée dans le régime de la fonction publique de l'État (FPE), beaucoup plus tardifs selon les données du régime.

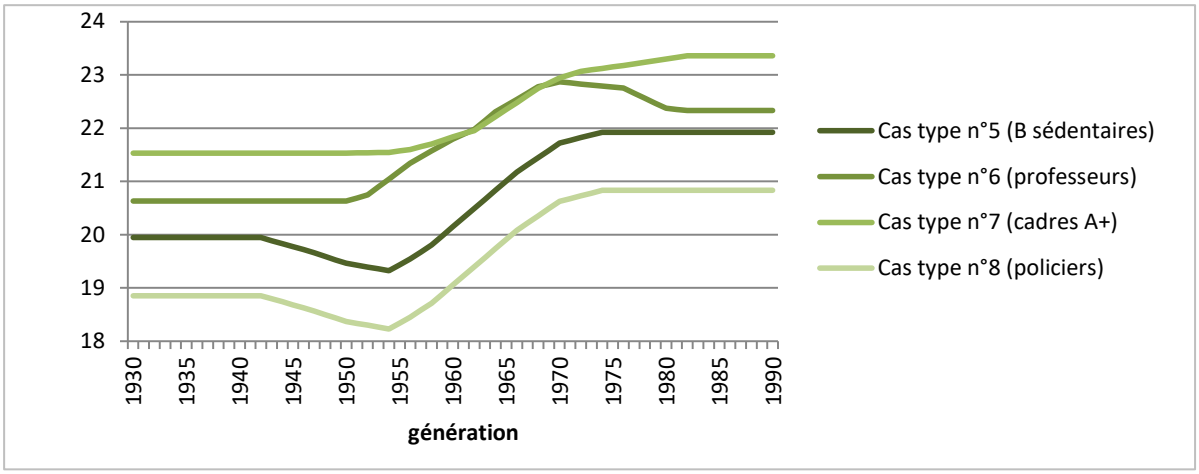
En 2018, les données de l'échantillon inter-régimes de cotisants (EIC) 2013 de la Drees et des comptes individuels retraite (CIR) du SRE permettent de mieux observer le début de carrière des fonctionnaires, en distinguant les trimestres cotisés dans le régime de la FPE et dans d'autres régimes. Ainsi, les fonctionnaires entrent dans la vie active en moyenne un à trois ans avant d'entrer dans le régime de la FPE, ce qui explique les âges d'entrée relativement tardifs dans la FPE.

Ces données ont permis d'estimer, pour chacun des quatre cas types de fonctionnaires de l'État, l'âge d'entrée dans la vie active au fil des générations. L'âge d'entrée dans chaque cas type est déduit du nombre moyen de trimestres cotisés (tous régimes) avant 30 ans, selon une méthodologie analogue à celle utilisée pour estimer l'âge d'entrée dans les cas types de salariés du secteur privé.

Les cas types étant définis comme des carrières de monopensionnés, l'agent est censé être affilié immédiatement dans le régime de la fonction publique de l'État, même si ce n'est pas toujours le cas dans les faits. Il est ainsi supposé que l'âge d'entrée dans le régime de la fonction publique se confond avec l'âge d'entrée dans la vie active.

Les chroniques d'âge d'entrée ainsi obtenues présentent un profil analogue à celles construites pour les cas types de salariés du secteur privé, avec un relèvement d'environ deux ans de l'âge d'entrée entre les générations nées avant 1950 et les générations nées après le début des années 1970. Les âges d'entrée pour les générations nées après 1970 s'échelonnent entre 21 ans (cas type n° 8, policiers) et 23 ½ ans (cas type n° 7, cadres A+).

Figure A2.5 – Âge de début de carrière des cas types du COR de fonctionnaires de l'État



Note : extrapolation linéaire pour les générations non échantillonnées dans l'EIC.
Source : COR (d'après les données de l'EIC 2013 de la Drees et les CIR du SRE).

- Le profil par âge des rémunérations et la part des primes

Jusqu'au rapport précédent, le salaire (rémunération totale primes incluses) à chaque âge était supposé évoluer au fil des générations comme la RMPT, le profil par âge de la rémunération totale relative à la RMPT de l'année était donc identique pour toutes les générations[276]. Ces profils avaient été ré-estimés en 2018 pour chacun des cas types à partir de l'observation des carrières des générations 1950[277].

Or, dans la fonction publique, les rémunérations sont la résultante de trois composantes qui ont évolué très différemment au fil du temps : la position du fonctionnaire dans sa grille hiérarchique (nombre de points d'indice), la valeur du point d'indice, et le taux de primes. Depuis 25 ans, la progression de la rémunération moyenne des fonctionnaires a été en grande partie expliquée par l'évolution du taux de primes, ce qui avait déjà conduit le COR depuis 2018 à faire progresser la part des primes dans la rémunération totale des cas types de fonctionnaires au fil des générations, tout en conservant l'hypothèse de stabilité du profil relatif à la rémunération totale[278]. Dans cette construction, le traitement indiciaire résultait donc de la différence entre le salaire total, obtenu à partir du profil relatif, et le montant des primes, obtenu à partir du taux de primes affecté au cas type. Elle ne permettait ainsi qu'en partie de capter d'une part, les évolutions attendues dans sa grille indiciaire du fonctionnaire type et, d'autre part, les évolutions de la valeur du point d'indice. En particulier, la croissance très contenue depuis 2010 de cette valeur et le gel prévu sur les prochaines années dans les hypothèses conventionnelles du gouvernement n'étaient qu'imparfaitement pris en compte.

En 2023, une refonte du profil des rémunérations des fonctionnaires a donc été effectuée, visant à définir le traitement indiciaire non comme une différence simple entre salaire total et primes, mais comme une résultante de l'évolution attendue du fonctionnaire type dans sa grille[279]. Le salaire total résulte donc désormais de la somme du traitement indiciaire et des primes : le profil relatif du cas type varie désormais selon la génération considérée.

Pour les cas types n° 6 à 8, le présent rapport affiche uniquement les résultats pour la génération pouvant liquider dès 2023, à savoir la génération 1961 (1971 pour le cas type n° 8 - policier). Le profil par âge des rémunérations et la part des primes pour ces générations est présenté dans les figures suivantes.

[276] Comme c'est le cas pour les cas types du secteur privé.
[277] Génération 1960 pour le cas type n° 8 (policier en catégorie active dont l'âge d'ouverture des droits est décalé de dix ans).
[278] Avant la refonte des cas types de fonctionnaires en 2017 et 2018, l'hypothèse était faite de stabilité des primes en projection : le profil par âge de la part des primes était supposé identique pour toutes les générations à celui observé pour la génération 1950. Cette hypothèse de stabilité des primes est conservée dans le présent rapport, à titre de variante. Elle conduit à projeter des taux de remplacement quasiment identiques à ceux de la génération précédente pour une carrière sans décote ni surcote.
[279] Voir le document n° 3 de la séance du COR du 25 mai 2023.

Figure A2.6 – Rémunération totale relative au SMPT pour les cas types de la fonction publique de l'État – génération 1961 (sauf policier : génération 1971)

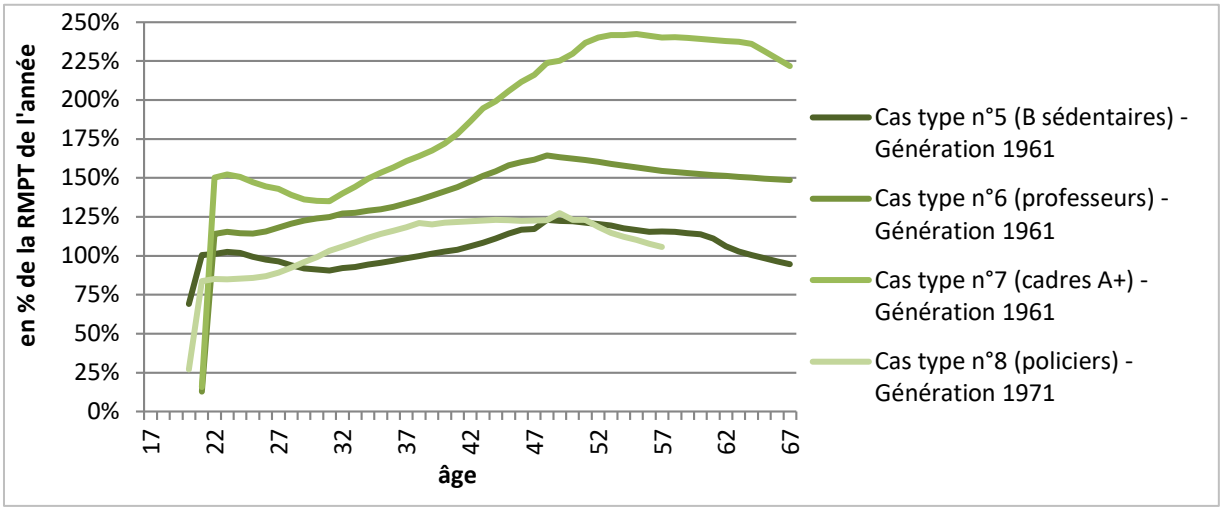
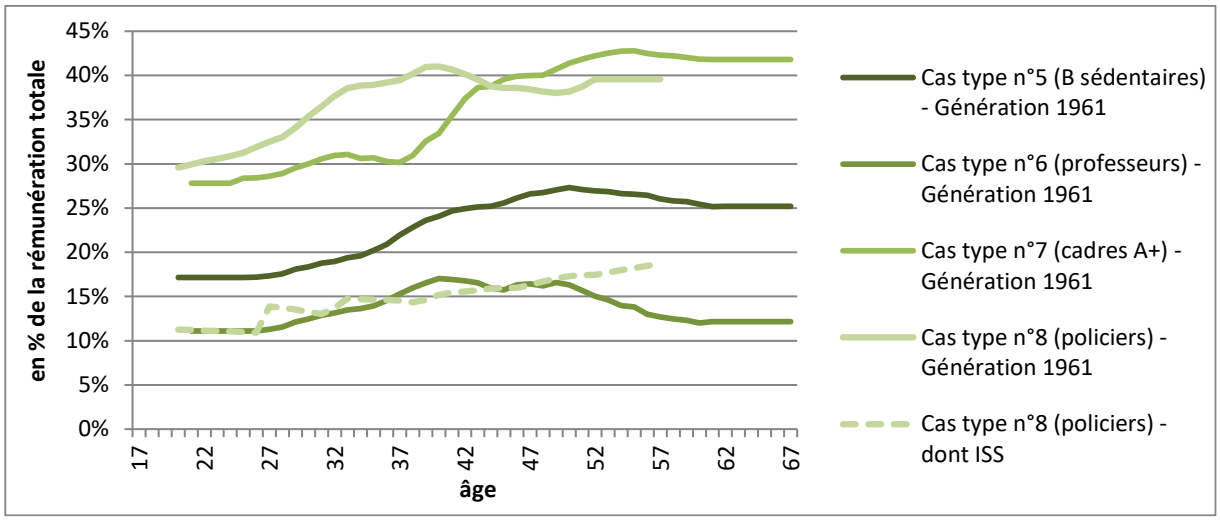


Figure A2.7 – Part des primes[280] dans la rémunération totale pour les cas-types de la fonction publique de l'État – génération 1961 (sauf policier : génération 1971)



Lecture : à 55 ans, le cas type n°6 (professeurs) né en 1961 reçoit un salaire total représentant 157 % du salaire moyen dans l'ensemble de l'économie (Figure A2.6) ; les primes et indemnités représentent 14 % de ce salaire, pour la génération (Figure A2.7).
Source : COR (d'après les données du panel État de l'Insee et les exploitations DGAFP).

[280] Sur la période 2023-2027, la part des primes progresserait fortement, période où le traitement indiciaire serait quasiment gelé alors que la rémunération totale des fonctionnaires progresserait comme les prix. La part des primes poursuivrait son augmentation à un rythme de moins en moins soutenu pendant la période allant de 2027 à 2037. Au-delà de 2037, la part des primes serait stable puisque la rémunération totale et le traitement indiciaire évolueraient conjointement sur un même rythme. Au global, l'augmentation de la part des primes sur l'ensemble de la période est plus importante que celle retenue lors du rapport de septembre 2022. Voir le chapitre 1 de la partie 1.

Les règles de calcul des pensions relatives au cas type n° 8 (policiers) présentent plusieurs spécificités[281]. Premièrement, il s'agit d'un corps classé en catégorie active, où les bornes d'âges (âge d'ouverture des droits et limite d'âge) sont inférieures de dix ans à celles des fonctionnaires sédentaires. Ainsi, un policier né en 1970 liquide en principe sa pension entre 52 et 57 ans. Il existe cependant des possibilités de poursuite de l'activité dans un emploi en catégorie active au-delà de la limite d'âge[282].

Deuxièmement, les policiers bénéficient de la bonification dite « du cinquième », qui accorde une annuité supplémentaire par période de cinq années de services effectifs dans la limite de cinq annuités.

Troisièmement, les policiers perçoivent une indemnité de sujétion spéciale (ISS) qui, par dérogation aux règles habituelles, est incluse dans l'assiette des pensions versées par le régime de la FPE[283] alors que cette indemnité fait partie des primes et assimilés : les cotisations retraite et le montant des pensions sont calculés en fonction du total du traitement indiciaire et de l'ISS. Pour une année donnée, l'ISS est proportionnelle au traitement brut (27 % du traitement en 2018). Ce taux a eu tendance à augmenter depuis la fin des années 1990 après une forte augmentation en 1997 (soit aux 29 ans de la génération 1968), après avoir été maintenu entre 14 et 18 % selon les grades durant toute la période allant de 1968 à 1996, puis avoir été porté à 20 % quel que soit le grade en 1997, et la règlementation actuelle prévoit de le maintenir à 28 %. Ainsi, afin de calculer et projeter le taux de remplacement du cas type n° 8, il convient d'estimer la part des primes en distinguant l'ISS et les autres primes, sachant que le taux de remplacement dépend en fait de la part des primes hors ISS.

c) Cas types de fonctionnaires territoriaux et hospitaliers (monoaffiliés ou polyaffiliés)

Suite à une analyse statistique des carrières à la CNRACL, trois cas types ont été retenus pour les besoins spécifiques du rapport annuel du COR, un pour la fonction publique hospitalière (FPH) et deux pour la fonction publique territoriale (FPT) :

- ***cas type n° 9 du COR* : aide-soignant (FPH) :** ce cas type, de catégorie C, est supposé monopensionné et peut prétendre à un départ anticipé au titre de la catégorie active.
- ***cas type n° 10 du COR* : adjoint technique territorial (FPT) :** ce cas-type, de catégorie C sédentaire, est supposé polypensionné : il effectue le début de sa carrière comme salarié du secteur privé avant de rejoindre la fonction publique.

[281] Voir le document n° 4 de la séance du COR du 12 avril 2018.
[282] Plusieurs dispositifs lui sont ouverts :
• le recul de limite d'âge, jusqu'à 3 ans maximum et jusqu'à certains âges (pour la catégorie active, ces âges sont de 68 ans ou 66 ans selon les cas), au titre des enfants (article 4 de la loi du 18 août 1936) ;
• la prolongation d'activité au-delà de la limite d'âge pour compléter, dans la limite de 10 trimestres, sa durée de services et bonifications liquidables (article 1-1 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984) ;
• la prolongation d'activité ouverte aux agents de la catégorie active au-delà de leur **limite** d'âge et dans la limite de la limite d'âge applicable aux fonctionnaires sédentaires (article 1-3 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984).
Le bénéfice de tous ces dispositifs est accordé sous diverses conditions (notamment d'aptitude physique) et sous réserve « des dispositions du statut spécial dont [l'agent] relève qui auraient pour objet d'interdire la prolongation de son activité » (CE, 7/2 SRR, 6 juillet 2010, n° 338934).
[283] L'assiette du RAFP correspond aux primes hors ISS, dans la limite de 20 % du traitement indiciaire.

- ***cas type n° 11 du COR* : attaché territorial (FPT)** : ce cas-type, de catégorie A, est supposé monopensionné.

Ces trois cas types représentent la diversité des carrières à la CNRACL, avec une majorité d'agents en catégorie C, et près de la moitié des agents hospitaliers partant actuellement en catégorie active. Enfin, pour tenir compte du fait que les affiliés à la CNRACL sont souvent des polypensionnés ayant effectué une partie importante de leur carrière dans d'autres régimes, un cas type de polypensionné (adjoint technique, cas type n° 10) a été introduit, alors que tous les autres cas type du COR sont des monopensionnés.

Les paramètres de ces trois cas types (âge d'entrée, rémunérations à chaque âge) avaient été estimés en 2019 par la CNRACL (âges d'entrée, traitement indiciaire, et salaire dans le secteur privé pour le début de carrière du polypensionné) et par la DGAFP (part des primes). Leurs profils de rémunération ont été révisés en 2023 de manière similaire à celle des cas types de la fonction publique de l'État (voir supra).

- L'âge d'entrée dans la vie active

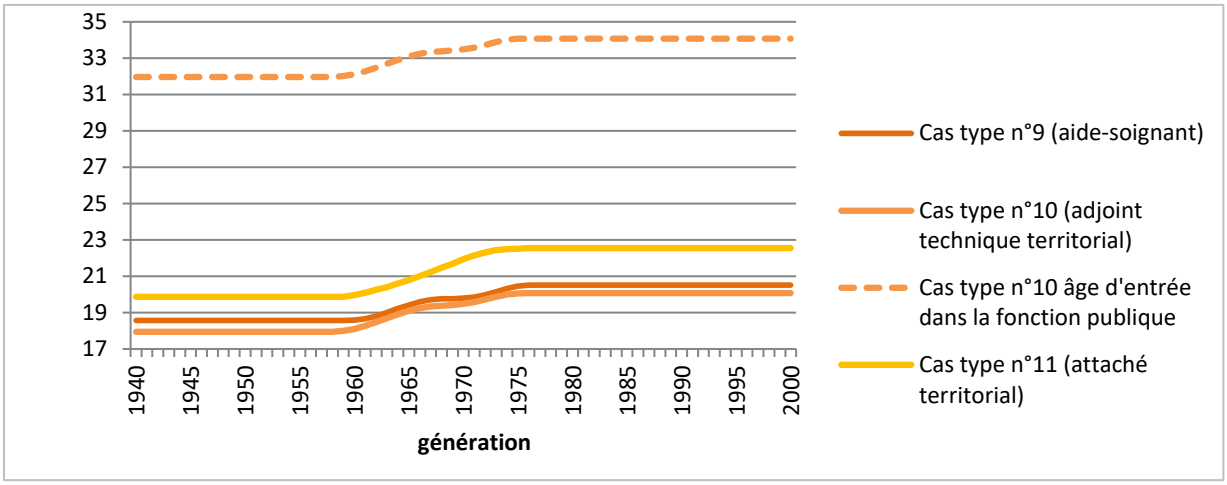
L'âge d'entrée dans la vie active a été estimé pour chaque génération à partir du nombre moyen de trimestres cotisés (tous régimes) avant 30 ans.

Les chroniques d'âge d'entrée ainsi obtenues présentent un profil analogue à celles construites pour les cas types de salariés du secteur privé ou de la fonction publique de l'État, avec un relèvement d'environ deux ans de l'âge d'entrée entre les générations nées avant 1960 et les générations nées après 1975. Le cas type n°11 (attaché territorial), cadre de catégorie A, débute sa carrière plus tardivement que les deux autres cas type en catégorie C.

Pour les deux cas type définis comme monopensionnés, l'agent est censé être affilié immédiatement dans le régime de la CNRACL, même si ce n'est pas toujours le cas dans les faits. Ainsi il est supposé que l'âge d'entrée dans le régime de la fonction publique se confond avec l'âge d'entrée dans la vie active.

Pour le cas type n° 10 défini comme polypensionné (adjoint technique territorial), il est nécessaire de déterminer un âge d'entrée dans la fonction publique postérieur à l'âge d'entrée dans la vie active comme salarié du secteur privé. Cet âge a été déterminé en estimant la part des trimestres avant 55 ans cotisés à la CNRACL parmi l'ensemble des trimestres cotisés, sur la population des personnes nées en 1960 terminant leur carrière comme adjoint technique après avoir cotisé 30 ans au moins dans quelque régime que ce soit et dont la durée cotisée dans les autres régimes représente entre 25 % et 50 % de la durée tous régimes. D'après cette estimation, la durée du début de carrière dans le secteur privé a été fixée à 14 ans quelle que soit la génération. Ainsi l'âge d'entrée dans la fonction publique passe de 32 à 34 ans entre la génération 1960 et la génération 1975.

Figure A2.8 – Âges d'entrée des cas types du COR de fonctionnaires territoriaux et hospitaliers

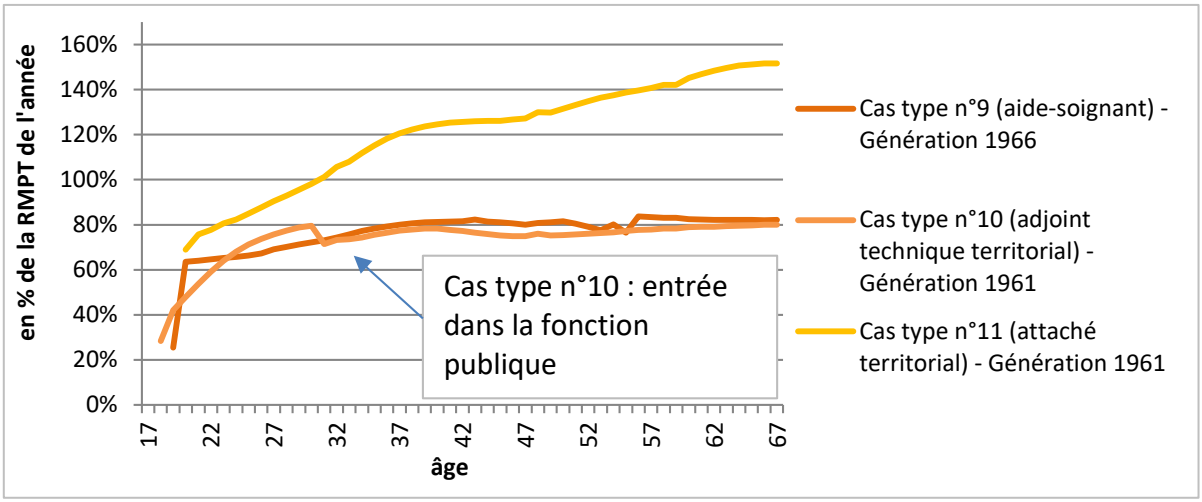


Source : CNRACL.

- Le profil par âge des rémunérations et la part des primes

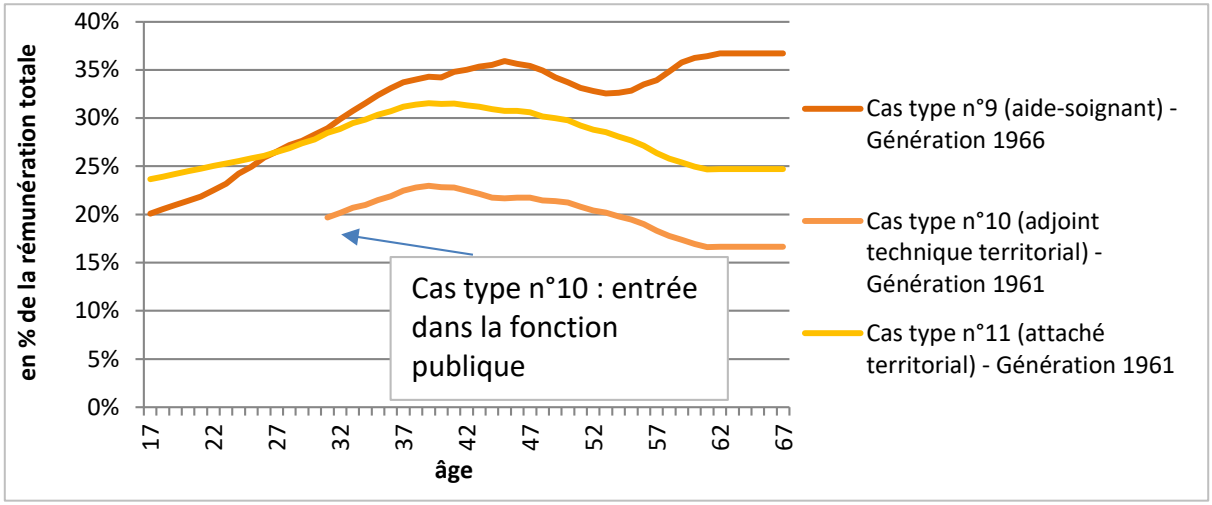
Comme pour les autres cas type, le salaire (rémunération totale primes incluses) est supposé évoluer à chaque âge au fil des générations comme la RMPT. Il avait été estimé en 2019 pour chaque cas type à partir de l'observation des carrières de la génération 1960 et était supposé identique pour toutes les générations. Suite à la révision de la méthodologie d'estimation des profils de rémunération relatifs des fonctionnaires en 2023 (voir supra), ces profils varient désormais pour chaque génération.
De plus, la part des primes, qui était supposée constante au fil des générations jusqu'au rapport de novembre 2020 inclus, suit les nouvelles hypothèses relatives à la fonction publique (voir supra).

Figure A2.9 – Profils par âge de la rémunération totale relative à la RMPT des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers



Source : calculs COR d'après CNRACL et DGAFP.

Figure A2.10 – Profils par âge de la part des primes des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers



Source : calculs COR d'après CNRACL et DGAFP.

Les règles de calcul des pensions relatives au cas type n° 9 (aide-soignant) présentent plusieurs spécificités, qui rappellent celles du cas type n° 8 (policier) sans être identiques.

Premièrement, il s'agit d'un corps classé en catégorie active, où les bornes d'âges (âge d'ouverture des droits et limite d'âge) sont inférieures de cinq ans à celles des fonctionnaires sédentaires, le relèvement de deux ans de ces bornes d'âge intervenant à partir de la génération 1955 (au lieu de 1950). Ainsi, un aide-soignant né en 1962 liquide en principe sa pension entre 57 et 62 ans. Il existe cependant des possibilités de poursuite de l'activité dans un emploi en catégorie active au-delà de la limite d'âge.

Deuxièmement, les aides-soignants bénéficient d'une majoration de durée d'assurance, qui majore de 10 % la durée d'assurance (un trimestre supplémentaire accordé par période de 10 trimestres cotisés). Contrairement à la bonification du 1/5e des policiers, cette majoration joue uniquement sur la durée d'assurance prise en compte pour le calcul de la décote/surcote, mais pas sur la durée de services prise en compte pour le coefficient de proratisation.

Troisièmement, les aides-soignants perçoivent une indemnité de sujétion représentant 10 % du traitement brut qui, par dérogation aux règles habituelles, est incluse dans l'assiette des pensions versées par le régime de la CNRACL alors que cette indemnité fait partie des primes et assimilés.

4.2 Méthodologie de calcul des taux de remplacement

Les taux de remplacement sont généralement calculés net des prélèvements (pension nette rapportée au revenu net) pour refléter la variation des revenus individuels consécutive au départ à la retraite. Ils permettent d'analyser l'évolution de l'impact du passage à la retraite sur les revenus perçus au fil des générations.

La Drees présente dans son Panorama annuel « Les retraites et les retraités » des taux de remplacement médians observés par génération. Ils sont définis comme le rapport entre le montant de pension nette de droit direct perçue en 2016 et la moyenne des derniers salaires nets avant la liquidation[284] dans la limite de cinq années, exprimée en euros 2016. Cet indicateur est calculé pour les retraités ayant accompli une carrière complète, dont les régimes d'affiliation en fin de carrière sont le secteur privé (le régime général) ou le secteur public (les fonctionnaires civils, les fonctionnaires territoriaux ou hospitaliers et les régimes spéciaux)[285].

Le COR calcule des taux de remplacement sur différentes carrières types qui se distinguent selon le niveau et la nature des revenus, la pente de la rémunération au cours de la carrière, les accidents de carrière, la composition familiale et le secteur d'activité. Afin d'étudier l'évolution des taux de remplacement en projection, le COR a retenu depuis quelques années 11 carrières types : 4 cas types de salariés du secteur privé, 4 de fonctionnaires civils de l'État et 3 carrières types de fonctionnaires territoriaux et hospitaliers[286]. Deux de ces cas types font particulièrement l'objet d'un suivi de la part du COR : un salarié de non-cadre du secteur privé et un fonctionnaire de catégorie B. Le taux de remplacement du COR est défini comme le

[284] Hors salaire perçu la dernière année, en raison de primes ponctuelles de départ à la retraite qui peuvent être versées et qui viennent, le cas échéant, augmenter artificiellement le salaire moyen perçu avant la retraite.
[285] Pour les polypensionnés, seuls sont conservés ceux dont le régime principal et le régime secondaire en fin de carrière figurent parmi les régimes précités.
[286] Voir ce qui précède pour la construction de ces cas types.

rapport entre la pension nette relative au SMPT à la liquidation et le salaire net moyen relatif au SMPT versé sur les 12 derniers mois d'emploi.
Le choix du taux de CSG pour les cas types est par nature conventionnelle[287]. Le COR retient pour ses cas types les taux de CSG suivants :

- le taux plein (8,3 % à partir de 2019) pour les cas types de cadres, ou agents A de la fonction publique ;
- le taux intermédiaire (6,6 % à partir de 2019) pour les cas types de non-cadre, ou agents de catégorie B et C de la fonction publique (d'État, territoriale ou hospitalière), sauf en 2018 au cours de laquelle ils subissent le taux plein ;
- le taux réduit (3,8 %) pour le cas type au Smic.

Afin de prendre en compte les effets qui se produisent au-delà de l'âge de la liquidation (par exemple ceux liés à l'indexation des pensions ou à la modification des prélèvements sociaux sur les retraites), le taux de remplacement est également calculé sur l'ensemble du cycle de vie, en rapportant la pension moyenne perçue sur l'ensemble de la durée de retraite au salaire moyen sur l'ensemble de la carrière. Cet indicateur est présenté dans le chapitre 1 de la partie 4 du rapport.

4.3 Rendement du système de retraite et effort contributif des assurés

a) Comment mesurer l'effort contributif des assurés ?

L'effort contributif des assurés peut être mesuré par deux indicateurs : le taux de cotisation finançant les retraites et la durée de carrière. Lorsque cela est possible ces indicateurs sont présentés pour « l'individu moyen » de chaque génération et pour le cas type de non-cadre du secteur privé.

Le taux de cotisation moyen par génération, qui nécessite de connaître le détail des rémunérations totales et des cotisations versées chaque année depuis le début de carrière, n'est pas disponible pour l'ensemble des régimes de retraite. Il est donc exclusivement représenté pour le cas type de non-cadre du secteur privé.

Les durées de carrière peuvent se définir de différentes manières : à partir de la différence entre l'âge de début de carrière et l'âge de fin de carrière ou bien à partir des durées effectives (durées validées tous régimes par exemple). Les durées de carrière présentées correspondent à la durée d'assurance validée tous régimes, incluant donc les périodes d'emploi, les périodes

[287] Les calculs menés pour la présentation du cas type familialisé de la séance du COR d'avril 2019 montrent que le taux de CSG appliqué à ce cas type peut varier en fonction du nombre d'enfants, de la situation familiale (couple ou veuve) et de l'âge.

assimilées[288] et les majorations de durées d'assurance[289], calculées sur le champ des retraités de la Cnav[290].

Les durées de carrière sont également exprimées en proportion de la durée de vie totale afin de pouvoir comparer des générations éloignées.

b) Comment mesurer le bénéfice de la retraite ?

Deux indicateurs sont utilisés pour mesurer le bénéfice de la retraite : le niveau des pensions et la durée de la retraite.

L'indicateur le plus couramment utilisé pour suivre le niveau des pensions relativement aux revenus est le taux de remplacement. Il rapporte pour un individu donné, le montant de la retraite perçue à la liquidation au salaire qu'il percevait juste avant de partir à la retraite. Il est calculé net des prélèvements (pension nette rapportée au revenu net), pour refléter la variation de ses revenus individuels consécutive au départ à la retraite[291].

Les taux de remplacement des deux cas types suivis habituellement par le COR (salarié non-cadre du secteur privé et fonctionnaire de catégorie B[292]) sont déclinés par génération dans le chapitre 1 de la partie 3 de ce rapport. Afin de prendre en compte les effets qui se produisent au-delà de l'âge de la liquidation (par exemple, ceux liés à l'indexation des pensions ou à la modification des prélèvements sociaux sur les retraites), le taux de remplacement est calculé sur l'ensemble du cycle de vie en rapportant la pension moyenne perçue sur l'ensemble de la durée de retraite au salaire moyen sur l'ensemble de la carrière.

Le taux de remplacement sur cycle de vie est complété par la durée de retraite attendue, exprimée en années ou au regard de la durée de vie totale[293]. Elle se déduit de la différence entre l'espérance de vie à 60 ans[294] de chaque génération, issue des projections démographiques de l'Insee 2021-2070, et son âge moyen de départ à la retraite calculé dans les projections du COR.

[288] Validées au titre du chômage, de la maladie, etc.
[289] Notamment pour enfants.
[290] Les projections du COR, qui sont réalisées séparément pour chaque régime, ne fournissent pas directement la durée validée tous régimes par génération. Seule l'évolution de la durée validée tous régimes des retraités de la Cnav est donc retenue. Cette évolution est très proche de celle de l'ensemble des retraités, une forte proportion des assurés ayant acquis des droits au régime général. De plus, la Cnav a modernisé son modèle de projection PRISME qui est devenu un modèle tous régimes, renforçant au passage la validité de la variable durée de carrière totale tous régimes.
[291] Il ne fait donc réellement sens que pour les assurés encore en emploi à temps plein avant leur départ à la retraite.
[292] Différencié selon deux hypothèses de taux de prime (évolution du taux de prime ou maintien au taux actuel).
[293] La comparaison des durées de retraite entre générations éloignées a une portée limitée car les espérances de vie peuvent différer de plusieurs années entre ces générations. La durée de retraite en proportion de l'espérance de vie permet de résoudre cet écueil.
[294] Et non l'espérance de vie à la naissance car le calcul est effectué pour les assurés qui vivent jusqu'à l'âge de la retraite.

L'âge de décès pour chaque génération est calculé selon la formule : 60 + l'espérance de vie à 60 ans de la génération.

c) Le taux de rendement interne (TRI)

Le taux de rendement interne est un indicateur synthétique. Il considère l'ensemble des pensions de retraite reçues par un individu (ou une génération) au regard des contributions qu'il a dû acquitter. Plus précisément, le TRI correspond au taux d'actualisation qui assure une stricte égalité entre la somme des pensions perçues et des cotisations payées.

L'utilisation de cet indicateur permet d'éclairer la question de l'équité entre les générations ; elle ne signifie en aucune façon que le système de retraite français en répartition, où les actifs d'aujourd'hui cotisent pour financer les pensions des retraités d'aujourd'hui, puisse s'assimiler ou se comparer à un système en capitalisation où la retraite future des actifs dépend de la rentabilité des placements qu'ils réalisent. Par ailleurs, le TRI apporte une information synthétique ne permettant pas de déterminer si le niveau des pensions est adéquat. Un TRI élevé peut renvoyer à un niveau de pension faible mais associé à un effort contributif faible ou une durée de perception courte.

Le taux de rendement interne d'un système de retraite par répartition à l'équilibre correspond en théorie au taux de croissance de l'économie. En effet, un individu, qui a versé des cotisations retraite durant sa carrière, perçoit à la retraite des pensions qui sont financées par les cotisations retraites des actifs d'alors. Le système de retraite lui verse ainsi à la retraite des flux financiers qui, par rapport à ses propres versements en cours de carrière, auront évolué comme les cotisations – donc la croissance économique[295]. Outre les règles propres au système de retraite, le TRI est donc très fortement lié aux niveaux de croissance économique connus par les générations durant leur carrière et leur période de retraite.

Il est présenté ci-après en comparant des flux actualisés selon les prix : elle permet de mettre les prestations reçues au regard des contributions acquittées d'un point de vue individuel. Une seconde approche – présentée en annexe 8 – consiste à actualiser les flux monétaires selon le SMPT[296] ; elle permet de neutraliser des différences de croissance économique connues entre cohortes.

L'estimation du TRI est effectuée sur le cas type de salarié non-cadre du secteur privé et repose sur les mêmes hypothèses que celles retenues pour calculer les quatre indicateurs habituels de l'équité. Seules les cotisations sont retenues – sans les allègements (qui tendraient à augmenter le TRI), mais aussi sans les autres ressources telles que les impôts et taxes affectés et les transferts (qui, en revanche, tendraient à diminuer le TRI). Les pensions perçues sont limitées aux seuls droits propres et hors droits familiaux – le cas type n° 2 du COR n'ayant pas de genre déterminé, ni de situation maritale ou familiale particulière. Enfin, les pensions et cotisations sont calculées à législation inchangée, sans que l'équilibre financier global du système de

[295] À taux de cotisation et partage de la valeur ajoutée inchangés.
[296] Cette actualisation selon le SMPT est celle retenue pour les calculs de taux de remplacement générationnels sur cas type.

retraite – ni *a fortiori* celui des régimes de salariés du secteur privé – ne soit nécessairement assuré (voir la Figure A3. – Solde élargi annuel).

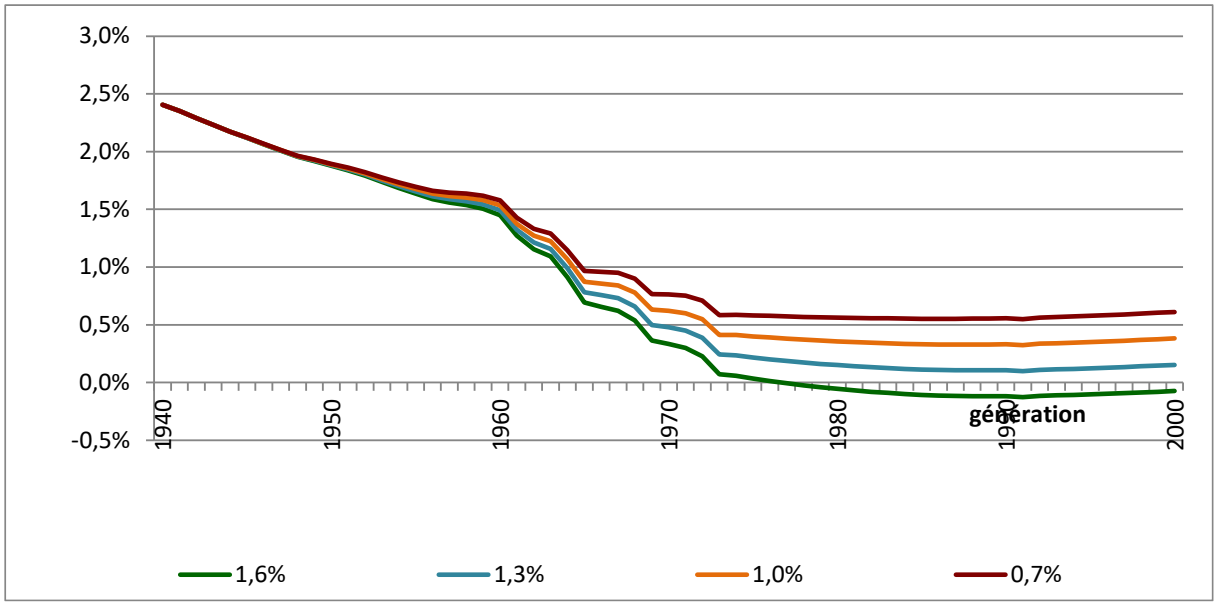
d) Taux de rendement interne avec une actualisation selon la RMPT

Dans le chapitre 2 de la partie 3, les trajectoires de niveau de vie et de taux de remplacement sur cycle de vie du cas type familialisé sont actualisées selon l'évolution des prix. Cette approche permet de mesurer l'évolution du pouvoir d'achat du ménage – compte tenu de sa taille – à travers le temps. Cette actualisation est également retenue pour le calcul du taux de rendement interne (chapitre 1 de la partie 4).

Pour le TRI, déflater l'évolution du SMPT permet de neutraliser des différences de croissance économique qu'ont connues les cohortes successives d'assurés. L'actualisation des flux selon la RMPT ne modifie pas substantiellement le profil décroissant entre générations inhérent à tout système par répartition montant en charge : les premières générations bénéficient de pensions en contrepartie de moindres contributions.

Toutefois, le TRI ne serait pas appelé à croître au-delà de la génération 1980 comme on le constate avec une actualisation selon les prix. En effet, cette hausse provenait pour l'essentiel d'hypothèses de croissance plus élevées que les générations précédentes : cet effet est neutralisé par l'actualisation sur la RMPT. Dans le scénario de croissance de la productivité de 1,6 % il deviendrait négatif à partir de la génération 1980 en raison de la baisse du rendement à l'Agirc-Arrco.

Figure A2.11 – Taux de rendement interne du cas type de salarié non-cadre du privé (actualisation selon la croissance de la RMPT)



Lecture : dans le scénario de gains de productivité de 1,3 %, le taux de rendement interne du cas type n° 2 de la génération 2000 serait de 0,6% avec une actualisation selon le SMPT.
Source : calculs SG-COR.

5. La mesure du niveau de vie observé et projeté, le cas-type familialisé et les dispositifs de solidarité (Partie 3)

5.1 3.1 Définition et données de référence

a) Définition du niveau de vie

Le **niveau de vie d'un ménage** est égal au **revenu disponible** du ménage divisé par le nombre d'**unités de consommation**.

Le **revenu disponible** comprend les revenus d'activité nets des cotisations sociales, les revenus du patrimoine, les transferts en provenance d'autres ménages et les prestations sociales (dont les pensions de retraite), nets des impôts directs.

Le système d'**unités de consommation** habituellement utilisé correspond à l'échelle d'équivalence de l'OCDE qui compte :
- 1 part pour le premier adulte du ménage,
- 0,5 part pour chacune des autres personnes âgées de 14 ans et plus,
- 0,3 part pour chaque enfant âgé de moins de 14 ans.

b) L'enquête ERFS de l'Insee : source de référence pour la mesure du niveau de vie

Les séries sur les niveaux de vie observées présentées dans ce rapport sont issues des enquêtes Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) réalisées annuellement par l'Insee auprès des personnes vivant en ménage ordinaire. Les résultats présentés ne concernent donc pas les personnes vivant en institution.

Les séries présentent une rupture de série en 2012. En effet, l'Insee a modifié cette année-là la méthodologie de l'enquête : désormais, pour calculer le revenu disponible, l'impôt déduit du revenu d'une année est l'impôt payé durant cette même année (contre l'impôt dû au titre des revenus de l'année auparavant) ; par ailleurs, les majorations de pension pour trois enfants et plus (qui sont devenues imposables à partir de 2013) ainsi que l'avantage en nature constitué par la participation des employeurs aux contrats collectifs de complémentaire santé sont désormais comptabilisés dans le revenu disponible. Cette rénovation tend à relever le niveau de vie relatif des retraités, du fait notamment de la prise en compte des majorations pour trois enfants.

En outre, à partir de 2014, la déclaration fiscale permet de distinguer les pensions de retraite des pensions d'invalidité. Auparavant, les statistiques sur les retraités étaient calculées sur un champ incluant non seulement les retraités, mais aussi les bénéficiaires de pension d'invalidité, ce qui induisait une légère sous-estimation du niveau de vie moyen des retraités. Dans les résultats présentés ici, la série 1996-2012 mesure le niveau de vie moyen des retraités sur ce champ incluant les bénéficiaires de pension d'invalidité, tandis que la série 2012*-2019* mesure le niveau de vie moyen des retraités sur le champ exact des retraités (le SG-COR a rétropolé les points 2012* et 2013* à partir des données 2014* à 2016* fournies par l'Insee).

D'autres ruptures de séries sont intervenues dans les enquêtes Revenus fiscaux en 2003, 2005 et 2010, mais l'Insee a rétropolé ces séries pour construire une série homogène 1996-2012.

Avant 1996, l'Institut avait réalisé des enquêtes Revenus fiscaux tous les cinq ans environ depuis 1970. Les résultats issus de ces anciennes enquêtes ne sont pas directement comparables avec les résultats produits depuis 1996 par l'Insee (en particulier les revenus du patrimoine étaient fortement sous-estimés, d'où une sous-estimation du niveau de vie relatif des retraités).

Enfin, il faut noter que les résultats des ERFS publiés par l'Insee sur les niveaux de vie moyens sont lissés sur trois ans par le SG-COR : par exemple, la valeur affichée pour 2016 correspond à la moyenne des niveaux de vie des trois années 2015, 2016 et 2017. En effet, les estimations de revenus financiers (imputées par l'Insee dans les ERFS d'après les enquêtes Patrimoine de l'Insee) sont assez bruitées, d'où des évolutions parfois heurtées d'une année sur l'autre. Plus généralement, ce lissage permet de limiter les aléas d'échantillonnage. Toutefois, afin de bien appréhender les évolutions liées au taux de CSG (augmentation du taux normal en 2018 – de 6,6 % à 8,3 % – puis création du taux médian à 6,6 % en 2019 pour les retraités percevant moins de 2 000 euros), les deux dernières années ne sont pas lissées et correspondent à la série publiée par l'Insee. Le niveau de vie relatif des retraités est ainsi révisé de 1,4 point en 2018 entre le rapport du COR de 2021 et celui de 2022.

5.2 L'estimation du niveau de vie relatif en projection

Les projections de la pension relative et du niveau de vie relatif des retraités, à partir de la dernière année observée, soit 2019, reposent sur la législation actuelle. Elles prennent en compte les mesures récentes d'ores et déjà actées à ce jour, comme la revalorisation des pensions au 1er juillet 2022.

À long terme, les projections du niveau de vie relatif reflètent essentiellement les évolutions anticipées de la pension moyenne relative d'après les projections du COR. Elles prennent aussi en compte les évolutions démographiques qui ont été projetées grâce au modèle DESTINIE de l'Insee. Les autres déterminants des niveaux de vie – revenus du patrimoine, fiscalité, autres prestations sociales, etc. – n'ont pu être projetés et sont supposés être neutres en projection.

5.3 Calcul de la perte de pouvoir d'achat au cours de la retraite

Deux cas types peuvent être analysés à l'appui de ce constat :

- un non-cadre du secteur privé, supposé exonéré de CSG, de CRDS et de CASA et dont la pension Cnav représente 70 % de la pension totale, le reste étant attribué par l'Arrco ;
- un cadre du secteur privé, réputé soumis à la CSG à taux normal, et dont la pension est composée à 36 % de la pension Cnav, à 15 % de la pension Arrco et à 49 % de la pension Agirc.

Ces deux cas types sont spécifiés pour quatre générations de retraités (1932, 1937, 1942 et 1947) dont le pouvoir d'achat est calculé à partir de leur départ à la retraite supposé à l'âge de 60 ans[297], jusqu'à l'âge atteint en 2022. Les pensions sont donc suivies respectivement pendant 31, 26, 21 et 16 années.

Pour simplifier la présentation et afin d'illustrer deux situations polaires, il est ici fait le choix de soumettre le cadre à la CSG à taux normal et d'en exonérer le non-cadre. Ce dernier bénéficie par ailleurs de la mesure qui, sur l'année 2015, attribuait 40 € aux retraités dont la pension totale ne dépassait pas 1 200 €. Les hausses de prélèvements (qui concernent ici le seul cas type du cadre) se sont principalement concentrées entre 1993 et 1997, avec à la fois une hausse de la CSG et une hausse des cotisations maladie. La suppression des cotisations maladie sur les pensions du régime général en 1998 a été compensée par la hausse de la CSG. Pour les années ultérieures, les prélèvements ont augmenté en 2005 (hausse de la CSG), en 2013 (mise en place de la Casa) et en 2018 (hausse de la CSG). En 2020, la revalorisation différenciée au régime général conduit à revaloriser la pension du non-cadre de 1 %, et celle du cadre de 0,3 %.

Tableau A2.2 - Taux de prélèvement sur les pensions entre 1992 et 2023

Prélèvements	1992	1993	1994 à 1995	1996	1997	1998 à 2004	2005 à 2012	2013 à 2017	2018-2023
Cotisation maladie CNAV	1,4%	1,4%	1,4%	2,6%	2,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Cotisation maladie ARRCO-AGIRC	2,4%	2,4%	2,4%	3,6%	3,8%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%
Cotisation maladie Fonction publique	2,7%	2,7%	2,7%	3,0%	2,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
CSG + CRDS + CASA taux normal	1,1%	1,8%	2,4%	2,9%	3,9%	6,7%	7,1%	7,4%	9,1%

Source : barèmes sociaux.

[297] Voir le document n° 4 de la séance plénière du COR du 6 décembre 2017.

5.4 Résultats supplémentaire portant sur un cas type familialisé

a) Profil du cas-type

Le COR a défini une famille type à partir du cas type de non-cadre du secteur privé[298]. Est ici considéré un couple avec enfants ou non (le cas type est décliné avec zéro, un, deux ou trois enfants), dont les deux conjoints effectuent la même carrière continue de non-cadre du secteur privé. Le cycle de vie de cette famille est suivi depuis la mise du couple (vers 20-25 ans) jusqu'au décès des deux conjoints, la femme survivant à son conjoint. L'âge de chaque conjoint lors des étapes successives du cycle de vie (mise en couple, naissance des enfants, autonomie des enfants, retraite, décès de l'homme puis de la femme) a été déterminé pour chaque génération d'après les comportements moyens observés dans la population[299]. Avec les hypothèses de mortalité des projections démographiques de 2021, l'homme décède à 91 ans et la femme à 101 ans, soit une durée de réversion égale à 10 ans[300].

Le profil de niveau de vie simulé au long du cycle de vie correspond à une génération virtuelle qui se verrait appliquer en permanence la législation actuelle en matière de retraite, de prestations familiales et de fiscalité. Ainsi, pour les étapes du cycle de vie et pour la retraite, les paramètres retenus sont ceux d'une génération qui débute actuellement sa vie active (en l'occurrence la génération née en 2000), de sorte que l'acquisition des droits à la retraite puis la liquidation de la pension sont entièrement projetées selon la législation actuelle en matière de retraite. Pour les prestations familiales, la fiscalité (impôt sur le revenu) et les prélèvements sociaux (cotisations sociales, CSG, etc.), les barèmes en vigueur en 2022 sont appliqués. Ils évoluent selon l'inflation pour les prestations familiales et les seuils de CSG, mais les tranches définissant les différents taux d'impôt sur le revenu évoluent selon la croissance du SMPT, ici fixée à 1,0 % en termes réels.

La trajectoire de niveau de vie est déflatée de la croissance des prix : les revenus sont présentés par unité de consommation en euros constants de l'année 2021. Cette approche permet quant à elle de mesurer l'évolution du pouvoir d'achat du seul point de vue du ménage – compte tenu de sa taille – à travers le temps. Les données en annexe 8 présentent les résultats obtenus avec l'actualisation selon la croissance du SMPT en expliquant les écarts et leurs significations[301].

Dans le tableau suivant, le graphique précédent est résumé sous la forme d'un indicateur de taux de remplacement sur cycle de vie en termes de niveau de vie, à savoir le rapport entre le niveau de vie durant la retraite (moyenne de toutes les années de retraite, depuis la liquidation de la femme jusqu'au décès de la femme) et le niveau de vie durant la vie active (moyenne de toutes les années de vie active, depuis la formation du couple jusqu'à la liquidation de la retraite de l'homme[302]).

[298] Cas type n°2 du COR.
[299] Voir la séance du COR du 17 avril 2019.
[300] Voir le document n 8 de la séance du COR du 21 avril 2022, « Durées de veuvage : mesures et disparités au sein de la population »
[301] Cette actualisation selon le SMPT est retenue pour les calculs de taux de remplacement sur cycle de vie pour les cas types (chapitre 1 de la partie 4).
[302] L'homme liquide un peu avant sa conjointe, qui est plus jeune de deux ans.

b) Cas type familialisé avec une actualisation selon le SMPT (Partie 3)

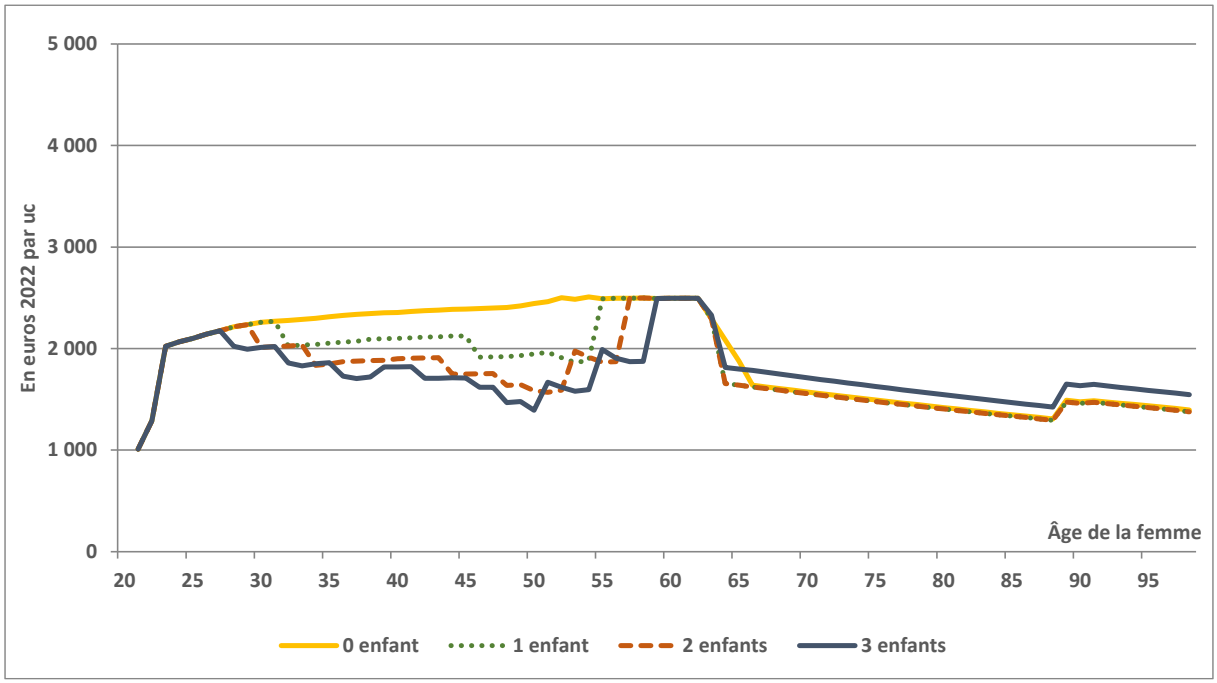
Pour le cas type familialisé, le choix du taux de croissance du SMPT comme taux d'actualisation revient à appréhender la situation du ménage relativement à l'ensemble de la population, année après année.

En actualisant les revenus futurs avec le taux de croissance du SMPT au lieu des prix, les revenus futurs sont *de facto* moins valorisés.

Les profils de niveau de vie sont alors plus faiblement croissants entre 25 et 50 ans pour les couples avec un enfant ou sans enfant et décroissants pour les couples avec deux ou trois enfants. Lorsque les enfants quittent le foyer, les profils de niveau de vie se redressent dans des proportions similaires jusqu'à la retraite, quel que soit le nombre d'enfants.

Le choix d'une actualisation des revenus à la retraite sur le SMPT, plutôt que sur les prix, entraîne une baisse du niveau de vie relatif des couples retraités par rapport aux couples actifs. Le corollaire de cette actualisation selon le SMPT est donc une baisse des rapports de niveaux de vie entre retraite et activité, d'autant plus importante que sont considérées des périodes éloignées dans le temps.

Figure A2.12 – Profil du niveau de vie en euros constants 2020 sur cycle de vie, simulé pour une famille type, couple de non-cadres avec 0 à 3 enfants (en euros 2022 par unité de consommation, déflatés de la croissance du SMPT)



Lecture : pour un couple avec deux enfants dont les deux conjoints effectuent une carrière continue de non-cadre du secteur privé, le niveau de vie moyen sur la période de retraite est inférieur de 10 % que le niveau de vie moyen sur la période d'activité (1 604 euros par mois et par unité de consommation en moyenne à la retraite contre 1 788 en moyenne en activité, en euros 2022 déflatés de la croissance du SMPT).
Note : calculs effectués pour la génération 2000, avec le scénario 1,0%.
Source : calculs SG-COR.

La baisse des revenus lors du départ à la retraite correspond à celle mesurée par l'indicateur habituel de taux de remplacement du salaire par la retraite, qui est estimé à 64 % pour un homme de la génération 2000.

Le tableau A2.3 résume les résultats du graphique précédent sous la forme d'un indicateur de taux de remplacement en termes de niveau de vie, rapportant le niveau de vie durant la retraite (moyenne de toutes les années de retraite, depuis la liquidation de la femme jusqu'au décès de la femme) au niveau de vie durant la vie active (moyenne de toutes les années de vie active, depuis la formation du couple jusqu'à la liquidation de la retraite de l'homme). Le taux de remplacement sur cycle de vie en termes de niveau de vie se situe entre 66 % (couple sans enfants) et 90 % (couple avec trois enfants).

Le taux de remplacement sur cycle de vie en termes de niveau de vie peut être comparé au taux de remplacement habituel (taux de remplacement net du salaire par la retraite à la liquidation), égal à 64 % pour la génération 2000. Pour un couple sans enfant, il est un peu inférieur (en raison de la baisse relative des revenus à la retraite). Pour les couples avec enfants, il est plus élevé : les enfants pèsent sur le niveau de vie familial lorsqu'ils sont jeunes, mais lorsqu'ils

quittent le foyer familial, ils permettent au couple d'obtenir un niveau de vie plus élevé en fin de carrière, puis à la retraite.

Tableau A2.3 – Taux de remplacement sur cycle de vie en termes de niveau de vie (rapport entre le niveau de vie durant la retraite et durant la vie active) comparé au taux de remplacement à la liquidation avec actualisation selon la croissance du SMPT

Nombre d'enfants	0 enfant	1 enfant	2 enfants	3 enfants
Taux de remplacement net individuel à la liquidation				
Homme*	64%			
Rapport entre le niveau de vie au début de la retraite et le niveau de vie en fin de carrière				
… en fin de carrière	66%	65%	65%	72%
Rapport entre le niveau de vie durant la retraite et durant la vie active				
… durant toute la carrière	66%	71%	77%	90%

Lecture : pour un couple avec deux enfants dont les deux conjoints effectuent une carrière continue de non cadre du secteur privé, le niveau de vie durant la retraite (moyenne de toutes les années de retraite) représente 75 % du niveau de vie durant la vie active (moyenne de toutes les années de vie active), les revenus étant déflatés de la croissance du SMPT. Le rapport entre le niveau de vie au début de la retraite et le niveau de vie en fin de carrière (64%) correspond à peu près au taux de remplacement individuel.
(*) Taux de remplacement de l'homme, hors majoration pour trois enfants. Le taux de remplacement de la femme est légèrement différent de celui de l'homme du fait de la MDA.
Note : calculs effectués pour la génération 2000, avec le scénario 1,3%.
Source : calculs SG-COR.

3.5 Conventions de calcul des dispositifs de solidarité (chapitre 3 de la partie 4)[303]

Hors dispositif correspondant à des majorations explicites de pension (pour enfant ou *minima* de pension), les masses de droits directs liées à chaque dispositif sont estimées en retirant ces derniers un à un, et en estimant à chaque étape l'effet sur le montant de la pension versée. L'estimation dépend donc de la séquence retenue des dispositifs. Par exemple, le fait de faire intervenir dans la séquence d'abord les MDA au titre des enfants puis les trimestres assimilés a pour conséquence de majorer l'effet des premières au détriment des seconds (par exemple, la carrière sera considérée comme complète grâce aux MDA et non grâce aux trimestres assimilés). Pour estimer les montants liés à ces trimestres validés supplémentaires, l'hypothèse sous-jacente est que l'assuré n'aurait pas modifié l'âge de liquidation de ses droits s'il n'avait pas bénéficié de ces trimestres alors que dans les faits, certains assurés auraient vraisemblablement décalé leur liquidation. Cette hypothèse est par nature très conventionnelle.

[303] Voir Cheloudko P. (2019), Pensions de retraite : les dispositifs de solidarité représentent 16 % des montants versés, Études et Résultats, n° 1116, Drees, juin.

Les montants liés aux départs anticipés sont estimés à partir des masses de prestations versées aux assurés ayant liquidé leur pension au titre de ce dispositif, avant l'âge légal d'ouverture des droits de droit commun (variable selon les générations mais fixé à 62 ans pour les générations nées après 1955).

Enfin, les exonérations de cotisations employeurs ne donnant pas lieu à des réductions des droits acquis ne sont pas considérées comme relevant de la solidarité.

Annexe 3 – Le solde du système de retraite calculé en convention EEC

La part des dépenses de retraite dans le PIB est un indicateur déterminant pour évaluer la soutenabilité financière du système de retraite. Il permet d'exprimer, 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.

Si cette part diminue, le système est plus aisément soutenable ; l'effort à exiger des actifs est réduit. Si cette part augmente, le système est plus difficilement soutenable, l'effort à exiger des actifs augmente.

Si cet indicateur apporte les informations essentielles sur la soutenabilité du système de retraites, il est vrai que celle-ci est traditionnellement appréciée à travers des indicateurs de soldes et que ceux-ci sont les plus abondamment commentés.

Cependant, dès lors que le système de retraite est financé par d'autres ressources que les cotisations, notamment des transferts de l'État par nature discrétionnaires, le calcul du solde retraite en projection doit reposer sur des conventions concernant l'évolution de ces transferts.

Historiquement, le COR présentaient dans ses rapports précédents 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[304] : 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 Constant), qui consiste à figer le taux de cotisation implicite de ces régimes ; et la convention EPR (Équilibre Permanent des Régimes) où la contribution de l'État est calibrée de manière à équilibrer les régimes année après année.

Ces trois conventions conduisaient à des niveaux différents de contribution et de subvention de l'État au système de retraite et ainsi à une vision contrastée de l'équilibre financier du système de retraite, rendant d'autant plus difficile son diagnostic, cette incertitude s'ajoutant à celle existante sur les scénarios économiques et démographiques projetés.

C'est pourquoi les membres du COR ont souhaité simplifier la présentation des résultats financiers du système de retraite en ne conservant dans le rapport qu'une seule convention, la convention EPR qui est celle retenue pour présenter les comptes dans le cadre de la Commission des comptes de la Sécurité sociale et utilisée pour présenter les soldes retraites des lois de financement de la sécurité sociale[305].

[304] La dénomination des conventions est modifiée depuis le rapport du COR de novembre 2019 car les dénominations précédentes n'étaient pas explicites et rattachaient les conventions à des institutions (COR, CCSS) ou à des notions économiques (PIB). Les nouvelles dénominations visent à expliciter la logique sous-jacente à chacune des conventions.

[305] C'est pourquoi elle était dénommée convention CCSS dans les précédents rapports du COR.

Cette convention EPR a cependant l'inconvénient de rendre l'indicateur de solde indifférent à l'évolution propre aux régimes équilibrés financièrement par l'État, qui représentent environ un quart des dépenses de l'ensemble du système de retraite. Ces régimes sont en effet par construction en permanence à l'équilibre en appliquant cette règle.

La seconde convention, dite convention EEC, permet de neutraliser en partie ce problème en figeant la contribution de l'État au financement des retraites mais en proportion du PIB[306]. Dans cette convention, le solde correspond en effet peu ou prou à l'écart entre l'effort actuel de financement, notamment celui de l'État, et les dépenses futures[307], tous deux exprimés en part de PIB. Son évolution dépend donc essentiellement de l'évolution des dépenses futures. Cette convention présente néanmoins l'inconvénient majeur de considérer comme acquise pour le futur la part du financement des retraites prise en charge par l'État. Elle reste en outre dépendante de la période prise comme référence pour évaluer la part de l'apport de l'État dans le PIB. C'est pourquoi, afin d'éviter de prendre un niveau anormalement bas ou élevé (comme par exemple en 2020 dans le cadre de la crise sanitaire), une valeur moyennée est privilégiée (ici 2018-2022).

Quelle que soit la convention adoptée, le solde global des finances publiques n'en est pas affecté. Les diverses conventions en matière de solde retraite ne joue que sur la part des ressources publiques affectées aux retraites : une convention qui dégrade relativement le solde retraite améliore la situation des finances publiques hors retraite (et inversement). Autant le solde des finances publiques a une consistance certaine, autant tous les soldes partiels au sein des finances publiques dépendent de conventions sur l'affectation des recettes et des dépenses[308].

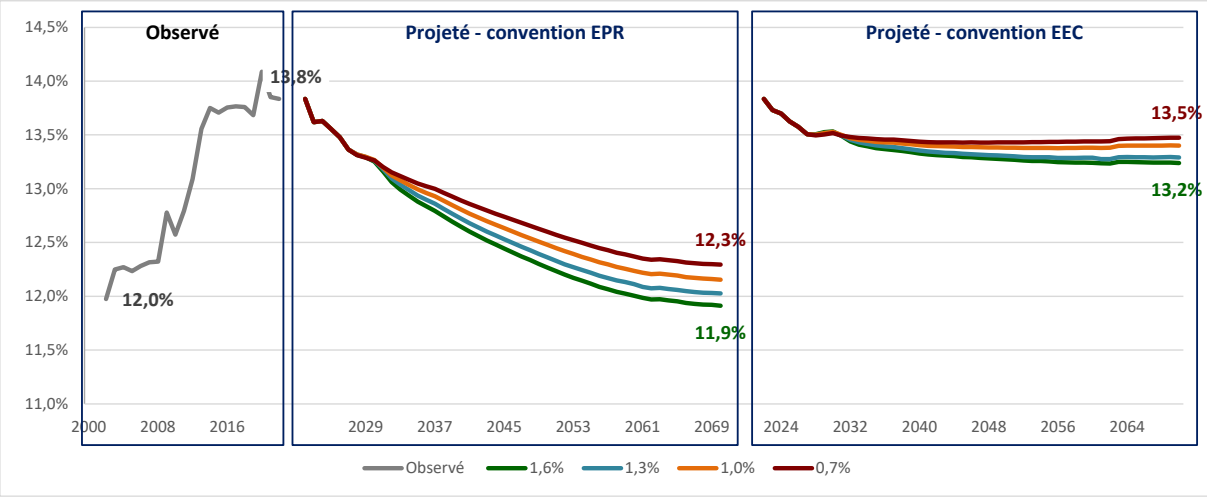
6. La part des ressources dans le PIB varierait entre 13,2 % et 13,5 % du PIB en 2070 en convention EEC, soit 1,2 point de plus qu'en convention EPR

Dans la convention EPR, la part des ressources dans le PIB diminuerait quasiment tout au long de la période de projection et varierait de 11,9 % (scénario 1,6 %) à 12,3 % (scénario 0,7 %) en 2070.

Avec la convention EEC[309], la part des ressources dans le PIB baisserait jusqu'en 2027, principalement en raison de la baisse de la part affectée au travail et de la part des traitements indiciaires de la CNRACL dans la masse des rémunérations, puis resterait relativement stable sur la période de projection. Elle s'établirait entre 13,2 % et 13,5 % à l'horizon 2070.

[306] Elle était ainsi dénommée convention PIB dans les précédents rapports du COR.
[307] Les évolutions peuvent toutefois différer en tenant compte des financements au titre des droits non-contributifs, notamment en ce qui concerne le financement des périodes de chômage en provenance du FSV et de l'UNEDIC. Il en est de même du financement de l'AVPF assuré par la Cnaf. Voir la partie 2 de ce rapport.
[308] Il n'y a plus actuellement, dans le débat public, de controverses sur les dépenses à prendre en compte au titre des retraites mais il est possible de rappeler qu'au début des années 1990, la question se serait certainement posée de distinguer au sein des dépenses retraites celles qui relèvent de l'assurance et celles qui renvoient à la solidarité (*cf.* la création du FSV par exemple).
[309] Depuis le rapport de 2021, afin de lisser les effets de la conjoncture sur l'effort de l'État en part de richesse nationale, la part maintenue constante en projection est égale à la moyenne des cinq dernières années observées, soit ici de 2018 à 2022.

Figure A3.1 – Ressources observées et projetées du système de retraite en % dans le PIB selon la convention comptable retenue



Note : données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions. Convention EEC : stabilisation des contributions et subventions d'équilibre en proportion du PIB à leur niveau moyen de 2018 à 2022. Convention EPR : cotisations et subventions d'équilibre évoluant de manière à équilibrer chaque année le solde de ces régimes.
Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.
Sources : projections COR - juin 2023, comptes nationaux de l'Insee, rapports à la CCSS 2002-2022.

Dans la convention EPR, la baisse de la contribution de l'État reflète la diminution des dépenses des régimes équilibrés sur la période de projection[310] : les dépenses de ces régimes diminuent continûment en part de PIB, les ressources nécessaires pour assurer leur équilibre diminuent donc également.

Dans la convention EEC, où la contribution de l'État à l'équilibre des régimes concernés est fixée en part de PIB sur la période de projection, la baisse de la part de la masse salariale de la CNRACL, qui ne bénéficie pas de la contribution d'équilibre de l'État, dans la masse des rémunérations totale contribue à faire baisser le taux de prélèvement global pour la retraite, même dans cette convention.

Au total, avec la convention EPR, le taux de prélèvement baisserait sur l'ensemble de la période de projection et varierait entre 27,0 % et 27,9 % des revenus d'activité selon les scénarios en 2070. Avec la convention EEC, le taux de prélèvement serait stable à l'horizon de la projection dans le scénario 0,7 % et baisserait dans les autres scénarios. Il s'échelonnerait entre 30,0 % et 30,6 % des revenus d'activité en 2070.

[310] Voir le quatorzième rapport du COR de novembre 2017.

Figure A3.2 – Les déterminants de l'évolution des ressources du système de retraite

Figure A3.2a – Taux de prélèvement global (en % de la masse des revenus d'activité bruts)

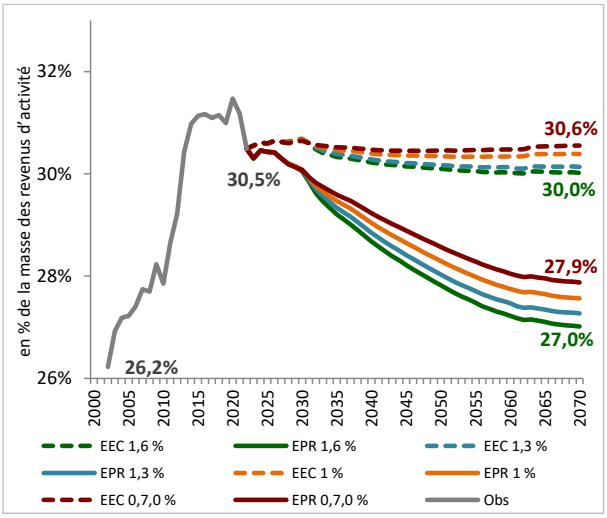
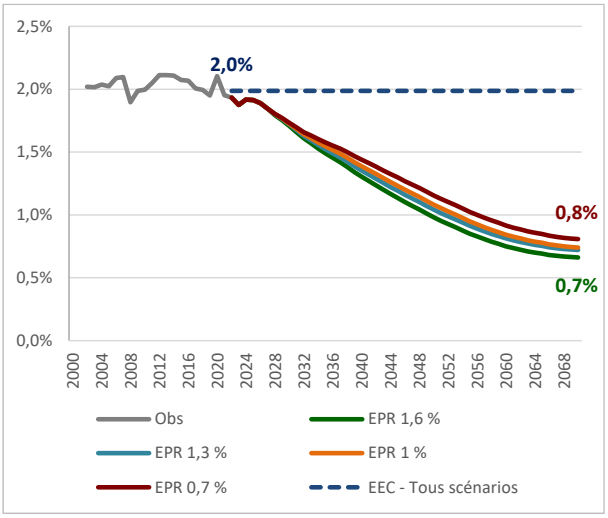


Figure A3.2b – Contribution de l'État selon les deux conventions comptables



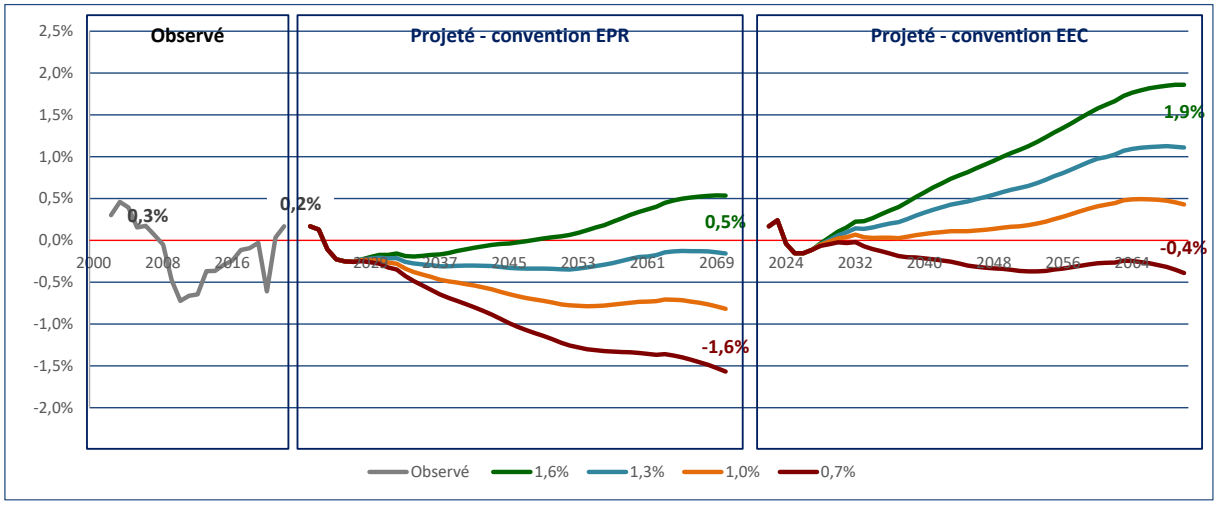
Note : données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions. Convention EEC : stabilisation des contributions et subventions d'équilibre en proportion du PIB à leur niveau moyen de 2018 à 2022. Convention EPR : cotisations et subventions d'équilibre évoluant de manière à équilibrer chaque année le solde de ces régimes.
Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.
Sources : projections COR - juin 2023, comptes nationaux de l'Insee, rapports à la CCSS 2002-2022.

7. En convention EEC, le système de retraite serait à l'équilibre sur la période de projection dans trois scénarios sur quatre

Avec la convention EPR, le solde du système de retraite resterait négatif sur l'ensemble de de l'horizon de projection dans trois des quatre scénarios, sous l'effet principalement de la baisse des ressources en pourcentage du PIB. Le système de retraite renouerait avec l'équilibre uniquement dans le scénario 1,6 %, au milieu des années 2040. Il s'établirait alors entre -1,6 % du PIB (scénario 0,7 %) et 0,5 % du PIB (scénario 1,6 %) en 2070. En contrepartie, la situation du budget de l'État serait améliorée d'autant.

Avec la convention EEC, le système de retraite connaitrait des besoins de financement en début de période de projection (de l'ordre de -0,1 point à -0,2 point de PIB) puis reviendrait à l'équilibre dès 2028 ou 2029 dans les scénarios 1,0 % à 1,6 %. Sa situation financière s'améliorerait continûment à l'horizon de la projection. Il continuerait à connaître des besoins de financement contenus sur toute la période dans le scénario 0,7 %. À l'horizon 2070, le solde du système de retraite varierait ainsi entre -0,4 % et 1,9 % du PIB. Ces excédents du système de retraite seraient obtenus en contrepartie d'une contribution financière de l'État en tant qu'employeur plus importante que dans la convention EPR et d'une dégradation équivalente du budget de l'État.

Figure A3.3 - Solde observé et projeté du système de retraite selon la convention comptable retenue



Note : données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions. Convention EEC : stabilisation des contributions et subventions d'équilibre en proportion du PIB à leur niveau moyen de 2018 à 2022. Convention EPR : cotisations et subventions d'équilibre évoluant de manière à équilibrer chaque année le solde de ces régimes.
Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.
Sources : projections COR - juin 2023, comptes nationaux de l'Insee, rapports à la CCSS 2002-2022.

À l'horizon de 15 ans, 25 ans ou sur l'ensemble de la période de projection, le système de retraite serait en excédent dans trois scénarios sur quatre dans la convention EEC alors qu'en convention EPR, seul le scénario 1,6 % permettrait au système de retraite d'être dans cette situation en moyenne sur 50 ans.

Tableau A3.1 - Solde moyen à divers horizons en % du PIB

Horizon		0,7%	1,0%	1,3%	1,6%
Convention EPR					
2037	**(15 ans)**	-0,3%	-0,3%	-0,2%	-0,2%
2047	**(25 ans = horizon du CSR)**	-0,5%	-0,4%	-0,3%	-0,1%
2070		-0,9%	-0,6%	-0,2%	0,1%
Convention EEC					
2037	**(15 ans)**	-0,1%	0,0%	0,1%	0,1%
2047	**(25 ans = horizon du CSR)**	-0,2%	0,0%	0,2%	0,4%
2070		-0,3%	0,2%	0,7%	1,2%

Lecture : le solde moyen sur les 25 prochaines années représenterait -0,5 % du PIB moyen sur cette période, selon la convention EPR.
Note : solde actualisé en moyenne sur les X prochaines années (l'année 2023 étant incluse). Le taux d'actualisation est supposé égal chaque année à la croissance annuelle du PIB. Convention EEC : stabilisation des contributions et subventions d'équilibre en proportion du PIB à leur niveau moyen de 2018 à 2022. Convention EPR : cotisations et subventions d'équilibre évoluant de manière à équilibrer chaque année le solde de ces régimes. Données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions.
Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.
Sources : projections COR - juin 2023, comptes nationaux de l'Insee, rapports à la CCSS 2002-2022.

Annexe 4 – Calcul des taux normalisés d'effort contributif

Dans la première approche, la première étape de normalisation consiste à calculer un taux de cotisation apparent qui rapporte les cotisations versées (part salariale et part employeur) aux assiettes légales de cotisations (voir colonne 1 du tableau en fin d'annexe).

a) Les différences d'assiettes de cotisation et de périmètre de prestations entre les régimes limitent la pertinence de la comparaison des taux légaux de cotisation

Les taux légaux de cotisation ne s'appliquent pas à la même assiette de rémunération et ces cotisations ne concernent pas les mêmes périmètres de prestations. Le tableau 2.2 résume ces différences.

Tableau A4.1 - Récapitulatif des principales différences d'assiette de cotisations et de périmètre de prestations financées par les cotisations

	Salariés du privé	Fonctionnaires	Non-salariés
Assiette légale de cotisations	Salaire brut (hors participation et intéressement)	- Traitement indiciaire brut	Revenu net (hors charges professionnelles et hors cotisations) de n-1 pour les PL
	Allègements de cotisations patronales jusqu'à 1,6 SMIC compensés par l'État	- Primes (dans la limite de 20 % du traitement) pour le RAFP	Moyenne des revenus nets de n-1/n-2/n-3 pour les exploitants agricoles
Majoration pour enfants et conjoint à charge	Prise en charge par la CNAF (enfants) et le FSV (conjoint à charge)	Pas de prise en charge par un tiers payeur	Prise en charge par le FSV
Validation de périodes de chômage	Prise en charge par l'État et l'UNEDIC	–	–
Invalidité	Prise en charge par l'assurance invalidité avant 62 ans	Pas de prise en charge par un tiers payeur	Prise en charge par l'assurance invalidité avant 62 ans

De surcroît, le taux de cotisation de l'État employeur est de nature spécifique, car, par construction, il équilibre le régime de la fonction publique de l'État, ce qui n'est pas le cas pour les autres régimes. Enfin, les régimes connaissent des situations démographiques plus ou moins favorables, différences de situation que la compensation démographique ne corrige qu'imparfaitement.

Pour rendre comparables les efforts contributifs, il convient donc de corriger dans toute la mesure du possible, les différences de taux qui résultent des écarts d'assiette, de périmètres de prestations et de situations démographiques en les rapportant à des mesures communes.

À cet effet, il est possible d'estimer quel serait le taux de cotisation qui permettrait de financer dans leur intégralité les prestations servies par les régimes.

Pour ce faire, les prestations sont ainsi rapportées à la masse des rémunérations super brutes (et non plus à l'assiette légale), correspondant à la totalité des revenus bruts (y compris primes pour les fonctionnaires et épargne salariale pour les salariés du privé) augmentés de l'ensemble des cotisations employeur.

De plus, en tenant compte du fait que les régimes font face à des situations démographiques très différentes, le taux de prélèvement d'équilibre est calculé en rapportant la masse des prestations corrigée des écarts de situation démographique entre eux (pour les retraités de 65 ans et plus) à la masse normalisée des rémunérations.

La deuxième étape de normalisation (voir la colonne 2 du tableau ci-dessous) calcule, pour chacun des régimes considérés, un taux de cotisation normalisé reposant sur :

- une assiette de cotisation comparable, en retenant l'assiette la plus large possible : la masse salariale pour les régimes des salariés du privé (y compris les éléments de rémunération tels que l'intéressement et la participation), la masse des traitements et primes pour les régimes des fonctionnaires et la masse des revenus pour les régimes des non-salariés. Le calcul est effectué sur les rémunérations super brutes (incluant les cotisations à la charge des employeurs) ;
- un périmètre comparable de cotisations financées par les régimes. Certaines prestations et cotisations sont financées par un tiers-payeur. Ainsi, les dispositifs de solidarité sont financés par la Cnaf (majorations de pension pour trois enfants et plus), le FSV et l'Unédic (périodes de chômage) dans les régimes de salariés du privé et artisans et commerçants, et directement par les régimes de fonctionnaires. Les allègements de cotisation sur les bas salaires font également l'objet d'une compensation par l'État. La normalisation consiste à ajouter les prises en charge de cotisation et de prestations par les organismes tiers à la masse des cotisations.

Les taux de cotisation normalisés ainsi calculés réduisent les écarts apparents entre les différents groupes d'assurés. En exceptant le régime des militaires, ces taux se répartissent sur un éventail plus réduit, allant de 10,9 % (professionnels libéraux) à 38,4 % (fonctionnaires de l'État civils), soit un écart de 27 points (contre 60 points pour le taux apparent).

Dans la deuxième approche, la première étape consiste à calculer le taux de cotisation permettant de financer intégralement les prestations servies par les régimes. Les prestations sont ainsi rapportées à la masse des rémunérations super brutes telle que calculée ci-dessus (voir la colonne 3 du tableau ci-dessous). La deuxième étape neutralise les différences de situation démographique entre les régimes, par le calcul d'un taux de prélèvement d'équilibre corrigé du ratio démographique (voir colonne 4 du tableau ci-dessous) qui pondère le taux de prélèvement d'équilibre par les écarts de situation démographique entre régimes[311]. Ces écarts sont théoriquement corrigés par la compensation démographique. Mais cette correction s'effectue sur une base minimale, elle ne compense pas la totalité des effets des disparités démographiques entre régimes.

[311] Ces écarts sont mesurés par le rapport du ratio démographique du régime au ratio démographique de l'ensemble du système de retraite.

Cette approche considère que les départs anticipés à la retraite – notamment pour les catégories actives de la fonction publique – n'ont pas vocation à être financés par les régimes auxquels sont affiliés les bénéficiaires de ces départs anticipés, mais par la collectivité au titre de la solidarité nationale. De la même manière, elle considère que les différences de structure par genre des populations des régimes, qui ont une incidence sur les effectifs de réversion, doivent être prises en charge par la collectivité. Dès lors, toutes les différences liées aux conditions d'ouverture des droits sont neutralisées, y compris celles liées aux départs anticipés à la retraite.

Une normalisation alternative consiste à considérer que les déséquilibres démographiques renvoyant aux disparités d'âge d'ouverture des droits ou de structure par genre ne doivent pas être neutralisés, au motif qu'ils doivent être financés par les régimes concernés. Dans ce cas, la neutralisation des écarts démographique est effectuée en ne prenant en compte que les effectifs retraités de droit direct de plus de 65 ans (ainsi que les effectifs de bénéficiaires de réversion, pondérés par 0,5). Les taux de prélèvement d'équilibre corrigés du ratio démographique corrigé figurent en colonne 5 du tableau ci-dessous. Les écarts entre les deux méthodes de normalisation (entre les colonnes 4 et 5) ne sont pas négligeables, notamment pour la CNRACL dont une part importante des départs à la retraite intervient avant 65 ans, notamment au titre des catégories actives (sapeurs-pompiers, agents de police municipale, égoutiers, sages-femmes, infirmiers restés en catégorie B, aides-soignants, etc.).

En définitive, le choix des indicateurs de normalisation reste conventionnel, qu'il s'agisse de retenir les rémunérations super brutes plutôt que les rémunérations nettes, ou d'imputer à l'ensemble des régimes les départs anticipés des catégories d'agents publics relevant des fonctions régaliennes de l'État.

Tableau A4.2 – Taux de contribution normalisés en 2021

Population affiliée	Taux de cotisation apparent (cotisations / assiette légale de cotisations)	Taux de cotisation normalisé à assiette comparable (cotisations / rémunérations)	Taux de prélèvement d'équilibre (pensions / rémunérations)	Taux de prélèvement d'équilibre corrigé du ratio démographique	Taux de prélèvement d'équilibre corrigé du ratio démographique corrigé
	1	2	3	4	5
Salariés du secteur privé	22,8%	21,1%	22,1%	23,7%	22,2%
Fonctionnaires de l'État civils	72,8%	38,4%	39,5%	22,6%	22,4%
Fonctionnaires de l'État militaires	115,8%	45,0%	33,6%	16,5%	23,1%
Fonctionnaires territoriaux et hospitaliers	34,6%	22,7%	21,9%	22,3%	25,8%
Professionnels libéraux (hors avocats)	12,7%	10,9%	9,6%	14,1%	11,9%
Non-salariés agricoles	22,2%	19,9%	73,3%	16,6%	12,8%

Lecture : en 2021, le taux de prélèvement d'équilibre des régimes de salariés du secteur privé et des artisans et commerçants, avec prise en compte du ratio démographique pour les 65 ans et plus, est estimé à 22,2 %.
Sources : législation, données des régimes et calculs SG-COR.

Pour autant, il est possible que les écarts s'expliquent aussi par d'autres facteurs. Par exemple, ces écarts peuvent également renvoyer à des évolutions différentes des rémunérations entre les secteurs d'activité. En effet, le taux de prélèvement d'équilibre s'applique aux revenus d'activité courants pour financer des droits à retraite acquis sur la base de revenus d'activité passés. Toutes choses égales par ailleurs, le taux de prélèvement d'équilibre sera plus faible dans un secteur dont les revenus d'activité sont plus dynamiques.

Par ailleurs, le choix des indicateurs de normalisation reste conventionnel. En retenant les rémunérations super-brutes comme assiette de contribution, la comparaison est affectée par des différences de taux de cotisations employeur – qu'il s'agisse de retraite ou d'autres risques – entre secteurs. Ainsi, les allègements de cotisations employeur sur les bas salaires dans le secteur privé tendent à minorer la rémunération super-brute des salariés et donc à majorer l'effort contributif comparativement à la fonction publique. Dans le secteur public, la contribution d'équilibre de l'État employeur tend à majorer la rémunération super-brute des fonctionnaires et donc à minorer l'effort contributif relativement au secteur privé.

Au total, les différences apparentes des taux de contribution à la retraite selon les régimes sont largement réduites en les normalisant autant que possible. Pour autant, il reste des écarts résiduels après cet exercice de normalisation sans qu'il soit possible pour autant d'en déduire que ces écarts seraient le reflet d'un plus ou moins grande « générosité » des prestations entre régimes. En se limitant à considérer les taux légaux affichés, il est tentant de considérer que ceux pratiqués dans le secteur public sont trop élevés et devraient être alignés sur ceux du secteur privé. L'analyse précédente montre toutefois que, dès lors que les régimes sont placés sur un pied d'égalité (même assiette de cotisation, même rapport démographique notamment), les taux pratiqués dans le public et le privé sont équivalents.

Annexe 5 – Les taux de remplacement et le taux de rendement interne des cas types de la génération 1961 selon l'âge de départ à la retraite

8. Les taux de remplacement

Le tableau suivant illustre les niveaux atteints par les taux de remplacement selon l'âge de départ à la retraite pour la génération qui a atteint 62 ans cette année[312].

Les taux de remplacement sont d'autant plus élevés que les rémunérations sont faibles. Ainsi, pour les salariés du secteur privé, les cas types de non-cadre avec ou sans chômage (cas types n° 2 et 3) et le cas type de femme ayant eu deux enfants (cas type n° 4) ont un taux de remplacement fortement supérieur à celui du cas type de cadre (cas type n° 1). Dans la fonction publique, le taux de prime est déterminant. Un cadre ayant un faible taux de primes (cas type n° 6) aura un taux de remplacement à l'âge du taux plein supérieur à celui d'un fonctionnaire sédentaire de catégorie B moins rémunéré mais bénéficiant de primes relativement plus importantes (cas type n° 5).

Les fonctionnaires de catégorie active (le policier – cas type n° 8 – et l'aide-soignant – cas type n° 9) peuvent partir à la retraite plus tôt que les autres cas types mais bénéficient d'un taux de remplacement plus faible en raison de la proratisation de leurs droits. En poursuivant leur carrière au-delà de l'âge minimal d'ouverture des droits les concernant, ils atteignent des niveaux comparables aux autres cas types.

Les taux de remplacement sont d'autant plus élevés que l'âge de départ à la retraite est tardif mis à part le cas type de non-cadre avec chômage (cas type n°3). Ce cas type a un taux de remplacement qui baisse lorsqu'il repousse son départ à la retraite. N'étant plus en emploi en fin de carrière, il n'acquiert donc plus de droits en repoussant son départ à la retraite. Son dernier salaire perçu à 56 ans est revalorisé sur le salaire moyen entre 2015 et l'année de son départ, il évolue donc plus vite que sa pension. À 67 ans son taux de remplacement remonterait cependant grâce à l'annulation de la décote.

[312] Les cas types des aides-soignants et des policiers sont positionnés de façon à faire apparaître les âges de départ à la retraite auxquels ils sont éligibles.

Tableau A5.1 - Taux de remplacement net pour les cas types du COR pour la génération 1961 (sauf aide-soignant : génération 1966 et policier : génération 1971)

Cas type	taux de CSG appliqué sur la pension	Salaire brut de fin de carrière (et part des primes pour les fonctionnaires)	60 ans	61 ans	62 ans	63 ans	64 ans	65 ans	66 ans	67 ans
		année de départ :	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Cas type n°1 (cadre)	taux plein	2,51 x RMPT	43,8%	46,4%	50,5%	52,7%	55,0%	57,1%	59,1%	60,3%
Cas type n°2 (non-cadre)	**intermédiaire (sauf 2018 au taux plein)**	**0,74 x RMPT**	**68,4%**	**74,3%**	**74,5%**	**78,1%**	**81,8%**	**85,5%**	**89,0%**	**91,4%**
Cas type n°3 (non-cadre avec chômage)	intermédiaire (sauf 2018 au taux plein)	0,62 x RMPT de l'année des 55 ans	66,9%	65,7%	66,1%	65,9%	65,9%	65,8%	69,0%	71,3%
Cas type n°4 (femme avec deux enfants)	intermédiaire (sauf 2018 au taux plein)	0,62 x RMPT	74,4%	74,2%	75,8%	79,2%	82,9%	86,6%	90,0%	92,4%
Cas type n°5 (B sédentaire)	**intermédiaire (sauf 2018 au taux plein)**	**1,1 x RMPT (dont 25% primes)**	**53,5%**	**53,5%**	**62,1%**	**65,8%**	**68,9%**	**72,6%**	**75,8%**	**78,2%**
Cas type n°6 (A faible taux de prime)	taux plein	1,5 x RMPT (dont 12% primes)	55,3%	56,1%	66,1%	72,9%	76,1%	79,7%	83,2%	86,2%
Cas type n°7 (A+ fort taux de prime)	taux plein	2,4 x RMPT (dont 42% primes)	35,2%	35,8%	42,1%	46,5%	48,7%	50,7%	52,3%	54,1%
Cas type n°10 (adjoint technique territorial)	intermédiaire (sauf 2018 au taux plein)	0,8 x RMPT (dont 17% primes)	63,3%	61,1%	67,6%	73,8%	78,3%	83,2%	88,3%	92,9%
Cas type n°11 (attaché territorial)	taux plein	1,4 x RMPT (dont 25% primes)	54,1%	54,8%	64,4%	68,5%	70,7%	73,6%	76,3%	78,7%
			55 ans	**56 ans**	**57 ans**	**58 ans**	**59 ans**	**60 ans**	**61 ans**	**62 ans**
Cas type n°9 (aide-soignant)	intermédiaire (sauf 2018 au taux plein)	0,8 x RMPT (33% primes)			52,9%	56,5%	57,9%	59,3%	60,7%	61,9%
			50 ans	**51 ans**	**52 ans**	**53 ans**	**54 ans**	**55 ans**	**56 ans**	**57 ans**
Cas type n°8 (policier)	intermédiaire (sauf 2018 au taux plein)	1,2 x RMPT (39% primes mais 17% sont intégrées à l'assiette)			48,9%	52,9%	57,1%	61,5%	65,2%	65,3%

Champ : pensions de base et complémentaires (y compris RAFP pour les cas types de fonctionnaires), hors coefficient de solidarité à l'Agirc-Arrco pour les cas types de salariés du secteur privé, scénario de productivité 1,0 %.
Note : les cas types marqués en gras et en bleu correspondent aux indicateurs du décret du 20 juin 2014. Pour les cas types de fonctionnaires, l'hypothèse retenue est celle d'une augmentation de la part des primes en projection. Les cas types n° 2 et n° 10 sont éligibles à un départ avant 62 ans au titre du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue. Le dernier salaire du cas type n° 3 perçu à 55 ans est revalorisé sur le salaire moyen entre 2015 et l'année de départ à la retraite. La pension RAFP du cas type policier ne peut lui être attribuée qu'à partir de 62 ans, elle augmenterait sa pension d'environ 1,5%.
Source : Drees, modèle Trajectoire ; calculs SG-COR.

9. Taux de rendement interne net pour les cas types de cadre et non-cadre salariés du secteur privé

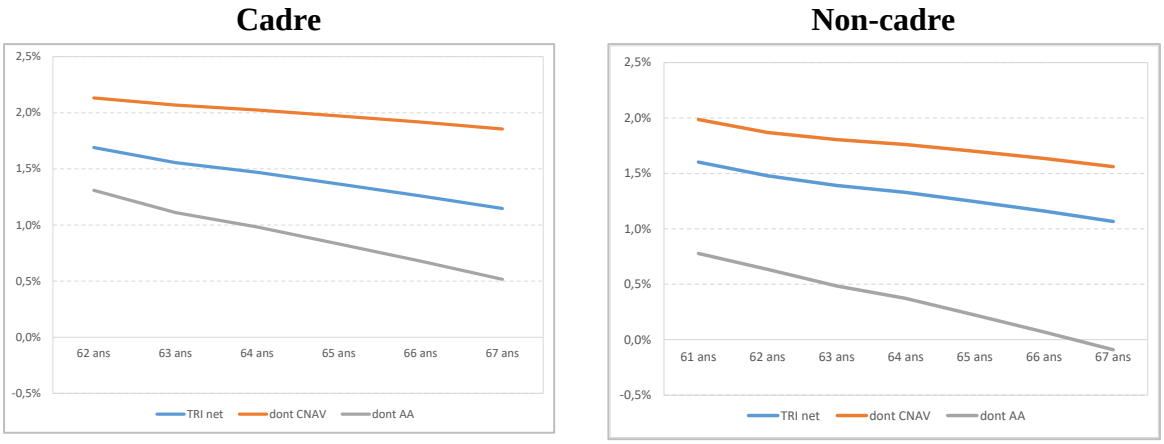
L'analyse des taux de remplacement à la liquidation, peut être complétée par un indicateur prenant en compte le cycle de vie des assurés, leur âge de liquidation et leur niveau de rémunération : le taux de rendement interne (TRI).

Le TRI correspond au taux d'actualisation qui équilibre, pour l'individu considéré, la somme actualisée des cotisations versées et des pensions reçues sur l'ensemble du cycle de vie. Il revient à calculer le taux d'intérêt auquel auraient été placées les cotisations d'un cas type. Ce calcul apporte des éclairages utiles sur le fonctionnement de notre système de retraite, même s'il correspond à une « fiction » dans le cadre de la répartition.

À l'instar de ce qui est réalisé pour les taux de remplacement, le TRI net est calculé pour les cas types de cadre et non-cadre salariés du secteur privé selon l'âge de départ à la retraite, pour la génération qui atteint 62 ans en 2023, soit la génération 1961.

Un individu né au 1er janvier 1961 doit disposer de 168 trimestres (42 ans) pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Le cas type cadre considéré débute sa carrière à 20 ans. Le non-cadre débute sa carrière à 19 ans et 4 mois. Les cas types de cadre et de non-cadre se différencient par leur espérance de vie au moment de liquider leur retraite. Le cas type cadre a une espérance de vie supérieure d'environ 2 ans au non-cadre à l'âge du taux plein.

Figure A5.1 - TRI net selon l'âge de départ à la retraite



Source : calculs SG-COR.

En liquidant sa retraite à 62 ans, au taux plein, le TRI global net du cadre s'établit à 1,69 %, puis diminue en cas de report de l'âge de départ à la retraite. Le TRI net à la Cnav est maximal à l'âge du taux plein (2,13 %) puis diminue progressivement en cas de décalage du départ à la retraite. À l'Agirc-Arrco, le TRI net est de 1,31 % à l'âge du taux plein. En cas de décalage de départ à la retraite au-delà du taux plein, le rendement diminue de façon plus prononcée à l'Agirc-Arrco par rapport à la Cnav en raison de l'absence de dispositif d'incitation au report du type surcote viagère ; ce résultat intervient alors même qu'à la Cnav, le cadre qui poursuit sa carrière au-delà de la durée requise ne bénéficie pas de trimestres supplémentaires (bornage à 1 du coefficient de proratisation) quand bien même il continue d'acquérir des points à l'Agirc-Arrco. Le bonus temporaire ne compense pas la perte de durée de retraite induite par le report de l'âge de départ. Le TRI net à l'Agirc-Arrco s'établit à un peu plus de 0,5 % en cas de départ à la retraite à 67 ans.

Le rendement financier pour les cas types de salariés du secteur privé suivis par le COR est maximal à l'âge de départ à la retraite au taux plein, ce qui fait de cette norme sociale également un optimum économique pour les individus. Ceci s'explique en grande partie par la faiblesse des dispositifs d'incitation à la poursuite d'activité notamment à l'Agirc-Arrco (absence de surcote viagère) qui ne permettent pas de prendre en compte la moindre durée de perception de la retraite en cas de report de l'âge.

Le TRI est plus important pour le régime général que pour le régime complémentaire, et ce quel que soit le cas type[313]. L'Agirc-Arrco représentant une part plus importante de la pension du cas type de cadre (près de 60 %, contre 20 % à 25 % pour le non-cadre), ce régime contribue à diminuer son TRI global.

On peut approcher la redistribution opérée par le régime de retraite dans le cas de carrières complètes en examinant, à l'âge du taux plein, le TRI du cadre et du non-cadre.

Au régime général, il apparaît que le TRI du cadre est légèrement supérieur à celui du non cadre du fait d'une espérance de vie plus longue. En effet, si on neutralise l'impact de l'espérance de vie, il apparaît que le TRI est décroissant avec les niveaux de rémunération notamment du fait de l'existence dans ce régime de cotisations déplafonnées non génératrices de droit.

La redistribution est en revanche inverse pour le régime Agirc-Arrco et ce même en neutralisant l'impact de l'espérance de vie. Le TRI du régime Agirc-Arrco du cadre est en effet supérieur à celui du non-cadre. L'existence de cotisations non génératrices de droits qui représentent une part plus importante dans la tranche 1 que dans la tranche 2 explique cet effet de redistribution inverse.

[313] *Cf.* le document n° 5 de la séance du COR du 14 octobre 2021.

Annexe 6 – Impact redistributif de la réforme

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Fiche 3 : Impact redistributif de la réforme de 2023

PJ Excel : Impact redistributif réforme

La réforme affecte différemment les assurés en fonction de leur génération, qu'il s'agisse de leur âge de liquidation ou du niveau de pension perçu.

Au sein d'une génération donnée, ses impacts sont également très variables selon les caractéristiques des assurés :

- Leur niveau de pension avant réforme (déterminé par quartile),
- Leur situation avant la retraite vis-à-vis de l'emploi :
  - Emploi,
  - Chômage,
  - Invalidité,
  - Autre inactivité.
- Leur motif de départ (retenu avant réforme, car il peut être modifié pour les carrières longues):
  - Invalide,
  - Inapte,
  - Carrières longues,
  - Normal.
- Leur sexe,
- Leur nombre d'enfants (0, 1, 2 ou 3 enfants et plus).

Pour appréhender l'impact global pour chacune de ces catégories, il est proposé d'examiner l'effet sur le total de pensions versées sur cycle de vie ainsi que ses deux composantes (le niveau de pension à la liquidation d'une part et l'âge de départ d'autre part).

Ces analyses redistributives sont effectuées pour trois générations – 1966, 1972 et 1984 – qui sont affectées différemment.

- La première (1966) subit partiellement le relèvement de l'AOD, mais de manière plus forte celui de la DAR.

- C'est l'inverse pour la deuxième (1972), pour laquelle la DAR est déjà quasiment de 43 ans en législation actuelle compte tenu du calendrier de la réforme Touraine (42,75 ans).

  Les effets redistributifs de ces générations sont analysés de manière spécifiquement détaillées, avec des distributions de gagnants et de perdants et un examen des parts de décotants et surcotants avant et après réforme.

- On considère une troisième génération, plus récente (1984). La DAR est totalement inchangée, et l'effet cumulatif de la revalorisation du Mico est encore plus important.

Le tableau 1 présente le poids de chacune des sous-populations analysées dans chaque génération.

Tableau 1. Parts des sous-populations dans chaque génération, en %.

Sous-population	Génération 1966	Génération 1972	Génération 1984
Ensemble	**100**	**100**	**100**
Femmes	51	51	51
Hommes	49	49	49
Q1	25	25	25
Q2	25	25	25
Q3	25	25	25
Q4	25	25	25
Départ normal	62	68	69
Départ RACL	20	11	8
Départ inaptitude	12	13	14
Départ invalidité	6	8	8
En emploi avant la liquidation	50	48	47
Invalide-inapte avant la liquidation	18	21	23
Chômage avant la liquidation	8	6	6
Autre inactif avant la liquidation	24	24	25
Femmes sans enfant	5	5	5
Femmes avec 1 enfant	10	10	9
Femmes avec 2 enfants	20	20	20
Femmes avec 3 enfants ou plus	16	16	17
Hommes sans enfant	5	5	5
Hommes avec 1 enfant	9	9	9
Hommes avec 2 enfants	20	20	19
Hommes avec 3 enfants ou plus	15	15	16

Source : Drees, Trajectoire.

1) Génération 1966

Pour cette génération, la mesure de DAR prévue par la réforme est totalement montée en charge (l'écart de DAR est maximal : 3 trimestres) – celles portant sur l'AOD (+ 1 an ½) et les RACL, pas totalement.

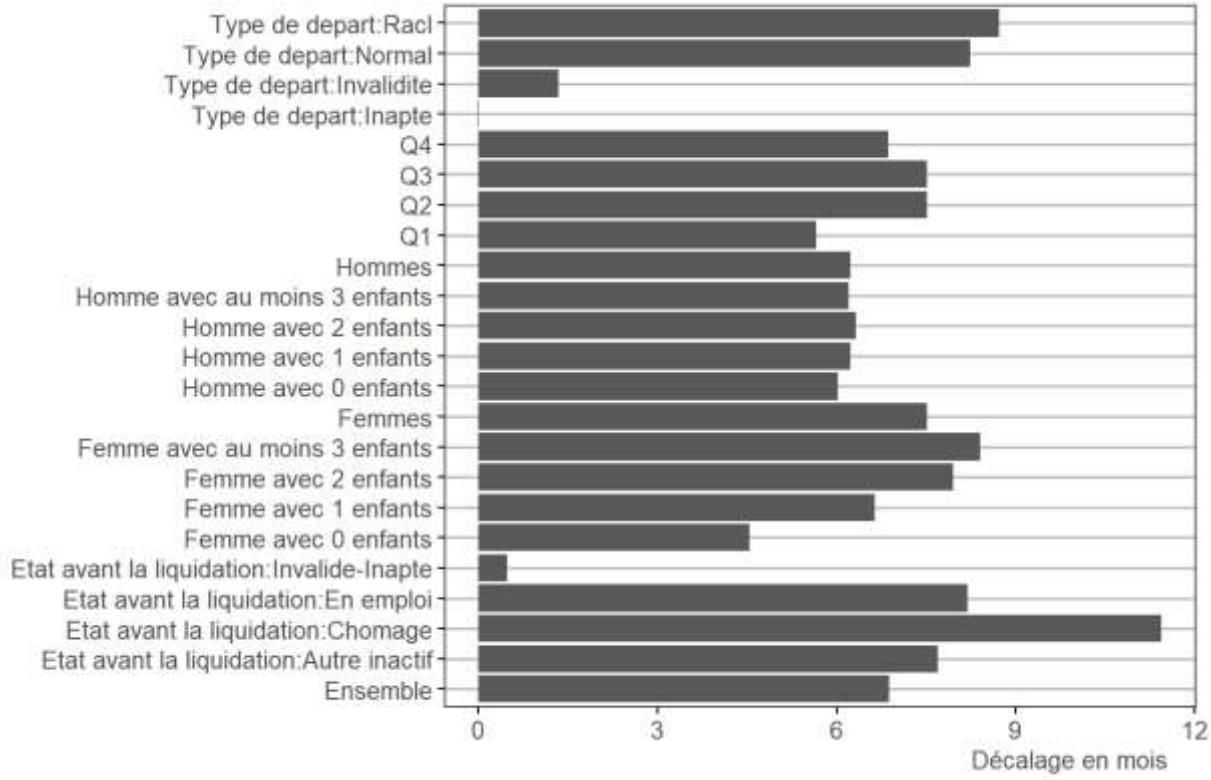
Les assurés qui reporteraient en moyenne le plus leur départ seraient ceux qui partaient initialement en carrières longues : ils décaleraient de 8,7 mois contre 6,9 mois en moyenne (graphique 3) ; 70 % des carrières longues décaleraient cependant de moins d'un an (graphique 4). Les liquidations normales décaleraient moins souvent, mais dans des proportions plus importantes : 1/3 décaleraient de 1 à 2 ans et ¼ de moins d'un an (graphique 4).

Le report est un peu moindre en moyenne (graphique 3) et moins fréquent (graphique 4) pour les assurés du premier quartile de pension, où l'on trouve notamment davantage d'inaptes et invalides exemptés de report d'AOD. Les reports seraient plus fréquents pour les quartiles supérieurs.

Les personnes au chômage avant la retraite reporteraient davantage leur départ, car une partie significative d'entre eux liquident à l'AOD et décaleraient mécaniquement leur liquidation (c'est-à-dire d'1 an ½). La proportion de reports importants serait aussi plus forte pour les personnes inactives avant la retraite, pour les mêmes raisons (graphique 4).

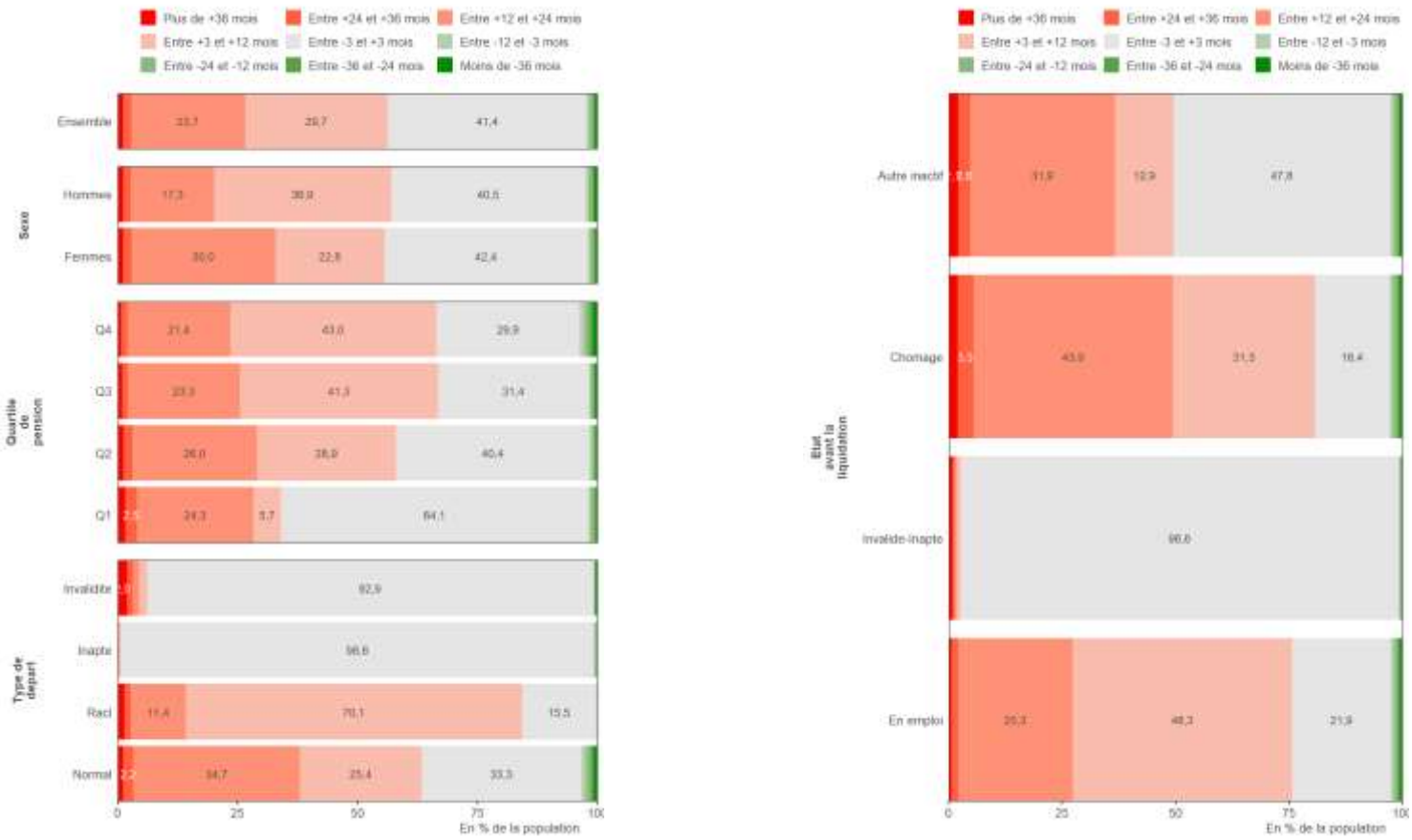
Il en serait de même pour les femmes : globalement une part identique de femmes et d'hommes décaleraient, mais l'ampleur du report serait plus forte pour les femmes (graphiques 3 et 4).

Graphique 3. Évolution de l'âge de départ (en mois) par sous-population de la génération 1966



Source : Trajectoire, Drees.
Lecture : la réforme décale l'âge de départ moyen de 6,9 mois pour la génération 1966, et 8,2 mois pour les personnes nées en 1966 liquidant dans le droit commun en législation actuelle

Graphique 4. Répartition des reports de l'âge de départ à la retraite par sous-population, pour la génération 1966



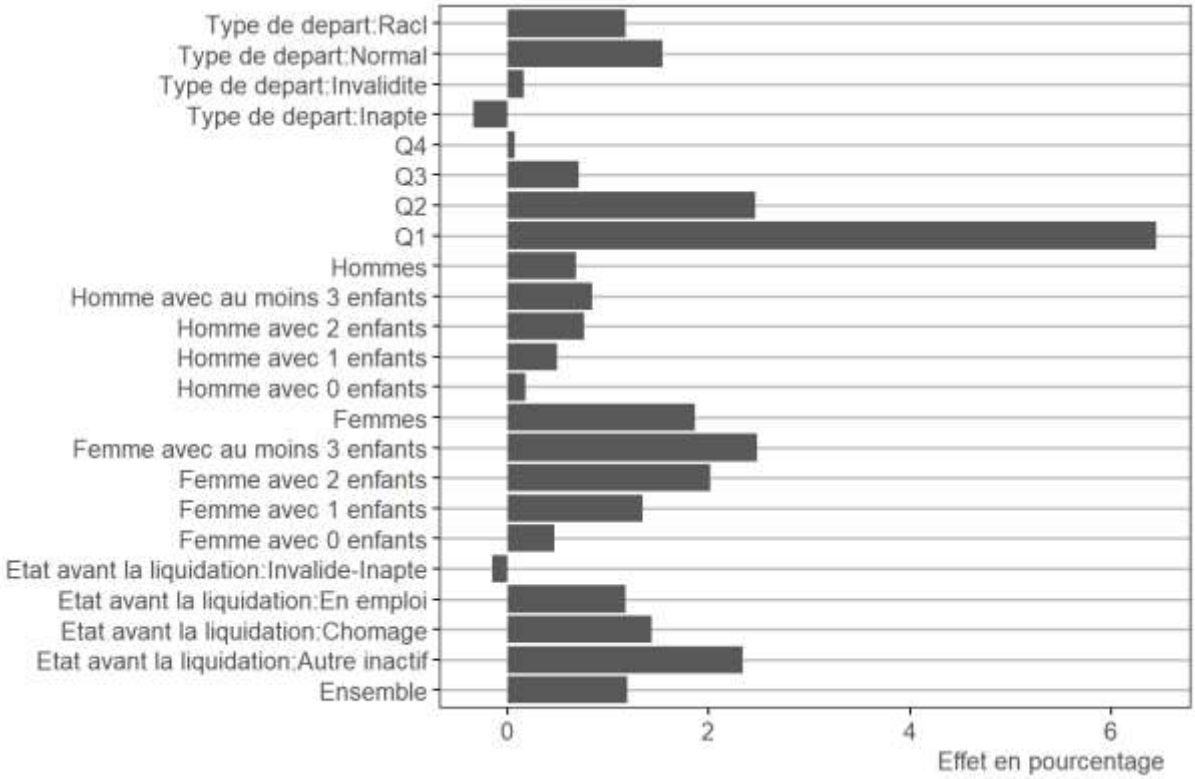
Source : Trajectoire, Drees.

Contrairement aux hommes, le report pour les femmes, serait d'autant plus important que leur nombre d'enfants est élevé. Outre la hausse de la DAR, cela renvoie pour l'essentiel au fait que les MDA pouvaient leur permettre de liquider dès l'AOD et qu'elles sont contraintes de reporter leur départ à 64 ans. En contrepartie, leur pension à la liquidation serait d'autant plus élevée qu'elles ont beaucoup d'enfants. Globalement, les femmes gagneraient en moyenne davantage que les hommes (1,7 % contre 1 % en moyenne), notamment grâce à la surcote dès l'âge de 63 ans. En effet, les femmes avec des enfants bénéficieraient plus souvent d'une surcote (graphique 6).

Le gain de pension du premier quartile serait nettement plus important (+ 6,4 % contre + 1,2 % en moyenne), notamment grâce à la hausse du Mico (graphique 4). Cette progression plus importante s'explique aussi par le fait qu'une part des assurés du premier quartile sont ceux avec une carrière très incomplète, liquidant dès l'AOD avec une importante décote (de 25 %) calculée par l'âge. Cette décote diminuerait nettement avec la réforme (passant à 17,5 % pour cette génération avec le report de l'AOD et le maintien de l'AAD) [graphique 6].

Le gain de pension à la liquidation serait aussi légèrement plus important pour les personnes en inactivité ou, dans une moindre mesure au chômage avant la retraite, en raison de la même réduction du taux de décote. En effet, 32 % des personnes inactives avant la retraite reporteraient de la même ampleur que l'AOD (graphique 4) et verraient ainsi leur taux de décote diminuer (graphique 6). La moitié des inactifs ne décaleraient pas : il s'agirait en grande partie des personnes liquidant au taux plein à l'AAD (inchangé) et pouvant bénéficier par ailleurs d'une revalorisation du Mico (sur la part non majorée essentiellement compte tenu de l'incomplétude de leur carrière).

Graphique 5. Évolution de la pension à la liquidation (en euros constants, en %) par sous-population de la génération 1966



Source : Trajectoire, Drees.
Lecture : la réforme augmente de 1,2 % la pension moyenne à la liquidation en euros constants pour la génération 1966, et 6,4 % pour les personnes nées en 1966 situées dans le premier quartile de pension

In fine, en termes de pension sur cycle de vie, les assurés nés en 1966 perdraient en moyenne 1 % de patrimoine retraite, la baisse étant plus prononcée pour les personnes au chômage avant la réforme, à haut niveau de pension (troisième et quatrième quartiles) ou liquidant en RACL (graphique 7). La baisse serait dans la majorité des cas comprise entre 1 % et 5 % (graphique 8).

Les inaptes et invalides seraient moins perdants en moyenne, à la faveur de la revalorisation du Mico et d'un âge de départ inchangé – même si la hausse de la DAR les pénaliserait par la proratisation (graphique 8).

Il en serait de même en moyenne pour les anciens inactifs, qui subiraient pour une partie d'entre eux une décote moins forte[314].

Il y aurait peu de variabilité en fonction du sexe ou du nombre d'enfants, là aussi le report d'âge s'accompagnant en moyenne d'une meilleure pension. Il y aurait également davantage de gagnants parmi les femmes (26 %) que parmi les hommes (17 %).

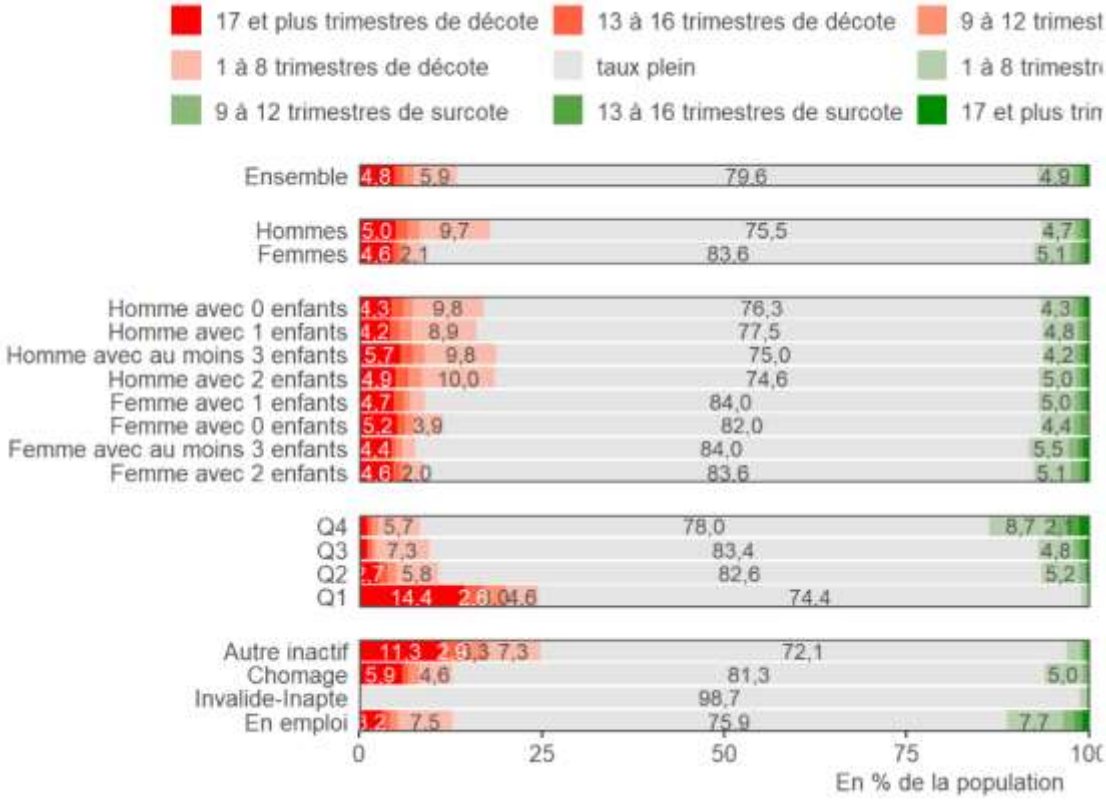
Enfin, les assurés les plus gagnants (en moyenne, en fréquence et en intensité) seraient ceux situés dans le premier quartile de pension, à la faveur de la revalorisation du Mico et d'une décote moins forte pour une partie d'entre eux. En termes de pension cumulée sur cycle de vie, plus d'un assuré deux sur né en 1966 et situé dans le premier quartile de pension serait gagnant (pour un gain inférieur à 5 %

[314] Précision : cet impact est lié en partie aux hypothèses de mortalité différentielle établies à partir des rémunérations avant 55 ans (encadré 4), hypothèses telles que les inactivités et entrées au chômage après 55 ans n'affectent pas la mortalité. Si ces personnes étaient supposées, dans le modèle, subir un surcroît de mortalité, le bilan sur cycle de vie serait moins favorable car la perte de durée de retraite serait plus préjudiciable.

pour plus de la moitié d'entre eux). *A contrario*, trois pensionnés sur quatre parmi les deux quartiles supérieurs seraient perdants (graphique 8).

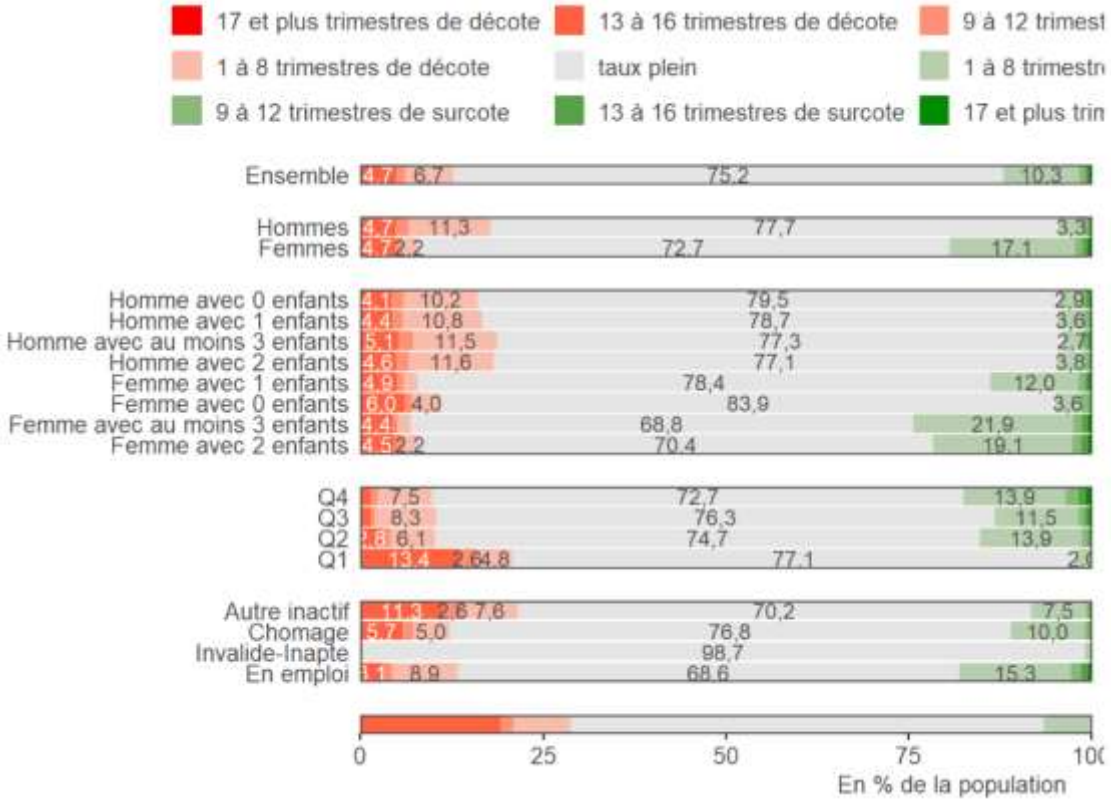
Graphique 6. Répartition des effectifs décotants/surcotants par sous-population, pour la génération 1966 – avant et après réforme

A – Avant réforme



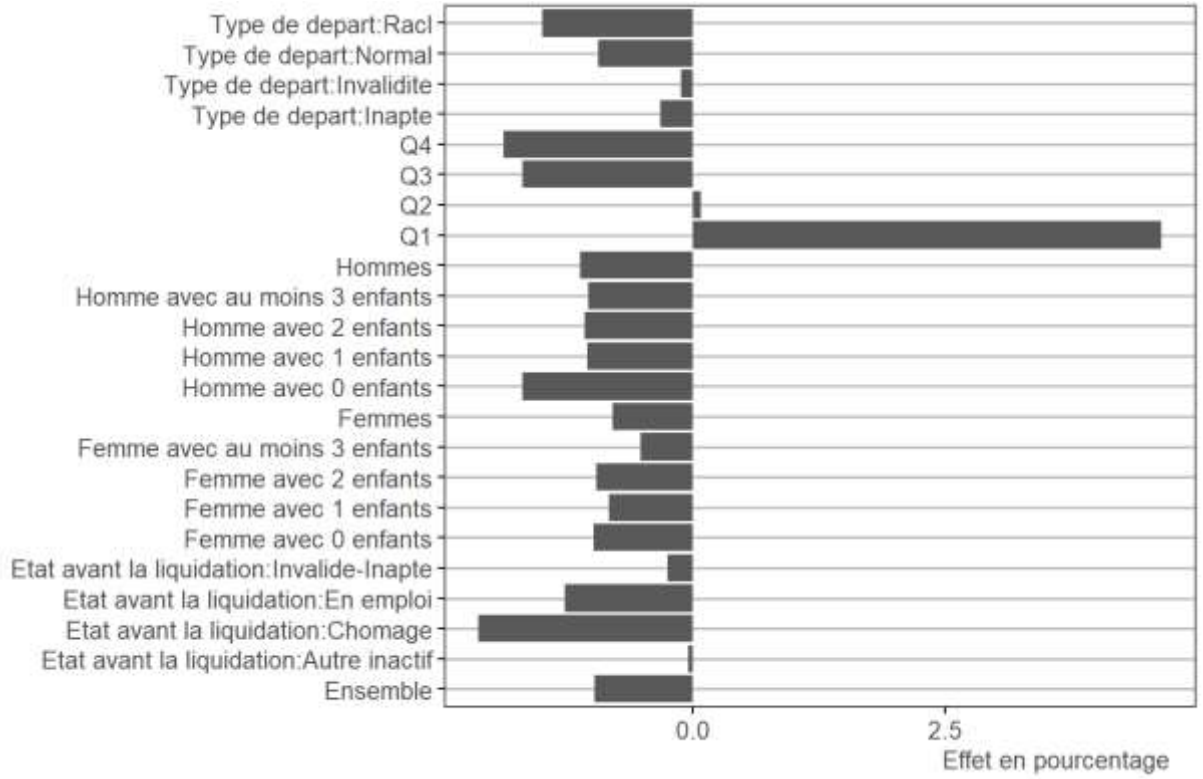
Source : Trajectoire, Drees.

B – Après réforme



Source : Trajectoire, Drees.

Graphique 7. Évolution de la pension cumulée sur cycle de vie (en %) par sous-population de la génération 1966



Source : Trajectoire, Drees

Lecture : la réforme diminue de 1,0 % la pension cumulée sur cycle de vie pour la génération 1966, et l'augmente de 4,7 % pour les personnes nées en 1966 situées dans le premier quartile de pension

Graphique 8. Proportion de gagnants et de perdants du point de vue de la pension cumulée sur cycle de vie pour la génération 1966, par sous-population

Source : Trajectoire, Drees.

2) Génération 1972

Cette génération voit la montée en charge de l'AOD (64 ans au lieu de 62 ans, soit + 2 ans) et les dispositions relatives aux carrières longues totalement finies. L'effet cumulatif de la revalorisation du minimum contributif est plus important mais cette génération ne subit quasiment aucun changement de législation s'agissant de la durée (43 ans au lieu de 42 ¾ ans selon le calendrier Touraine dont la fin de montée en charge est prévu pour la génération 1973).

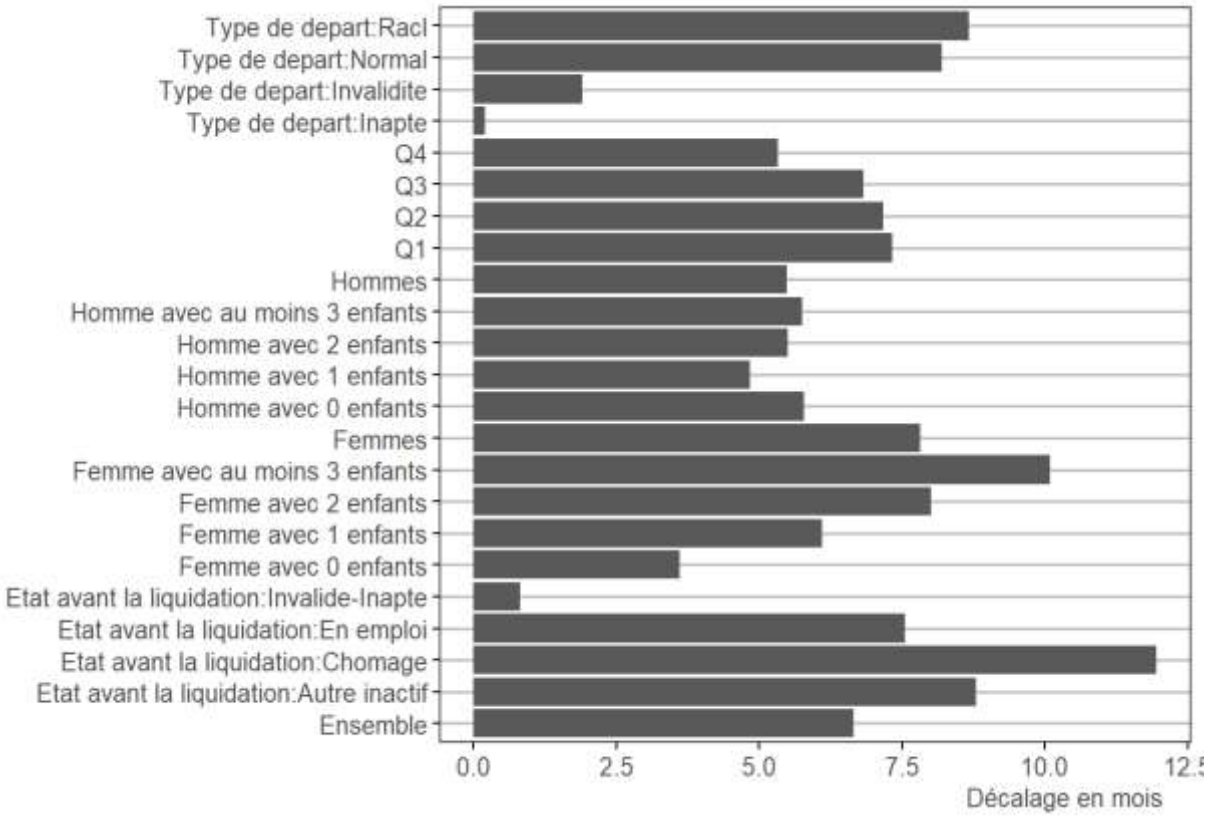
En termes d'âge de liquidation, les mêmes constats peuvent globalement être faits que pour la génération 1966. Le report est plus important pour les femmes avec de nombreux enfants (graphique 9) et les assurés au chômage avant la liquidation, dont la moitié décaleraient leur départ de plus d'un an.

Les assurés inactifs avant la retraite – souvent à carrière très incomplète – se décomposeraient en deux sous-populations majeures : ceux décalant de deux ans (27 % d'entre eux, liquidant à l'AOD avec une importante décote) et ceux ne reportant pas (liquidant à l'AAD sans décote) [graphique 10]. En moyenne, ils décaleraient un peu plus que les assurés en emploi avant la retraite (graphique 9).

Il y aurait assez peu de disparités de report moyen en fonction du quartile de pension. Les assurés du premier quartile décaleraient moins souvent, mais d'une ampleur plus importante car on y retrouve notamment des assurés liquidant dès l'AOD, lequel est décalé de deux ans (graphiques 9 et 10).

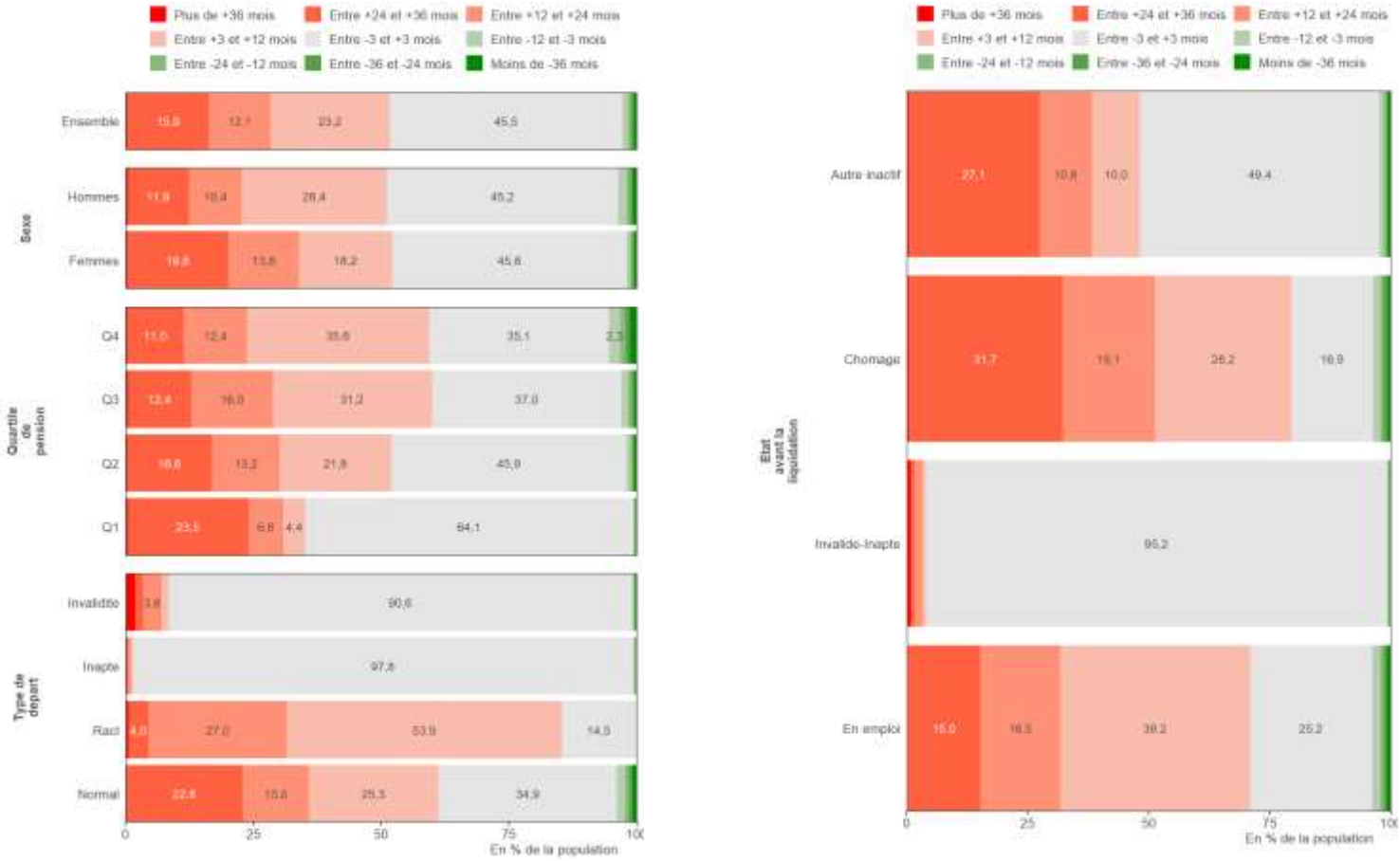
Enfin, les assurés qui pouvaient avant réforme liquider en carrière longue décaleraient plus souvent au total, mais la part de reports de deux ans ou plus parmi eux serait plus faible que dans les départs normaux (graphique 10).

Graphique 9. Évolution de l'âge de départ (en mois) par sous-population de la génération 1972



Source : Trajectoire, Drees.
Lecture : la réforme décale l'âge de départ moyen de 6,7 mois pour la génération 1972, et 8,7 mois pour les personnes nées en 1972 liquidant en carrières longues en législation actuelle

Graphique 10. Répartition des reports de l'âge de départ à la retraite par sous-population, pour la génération 1972



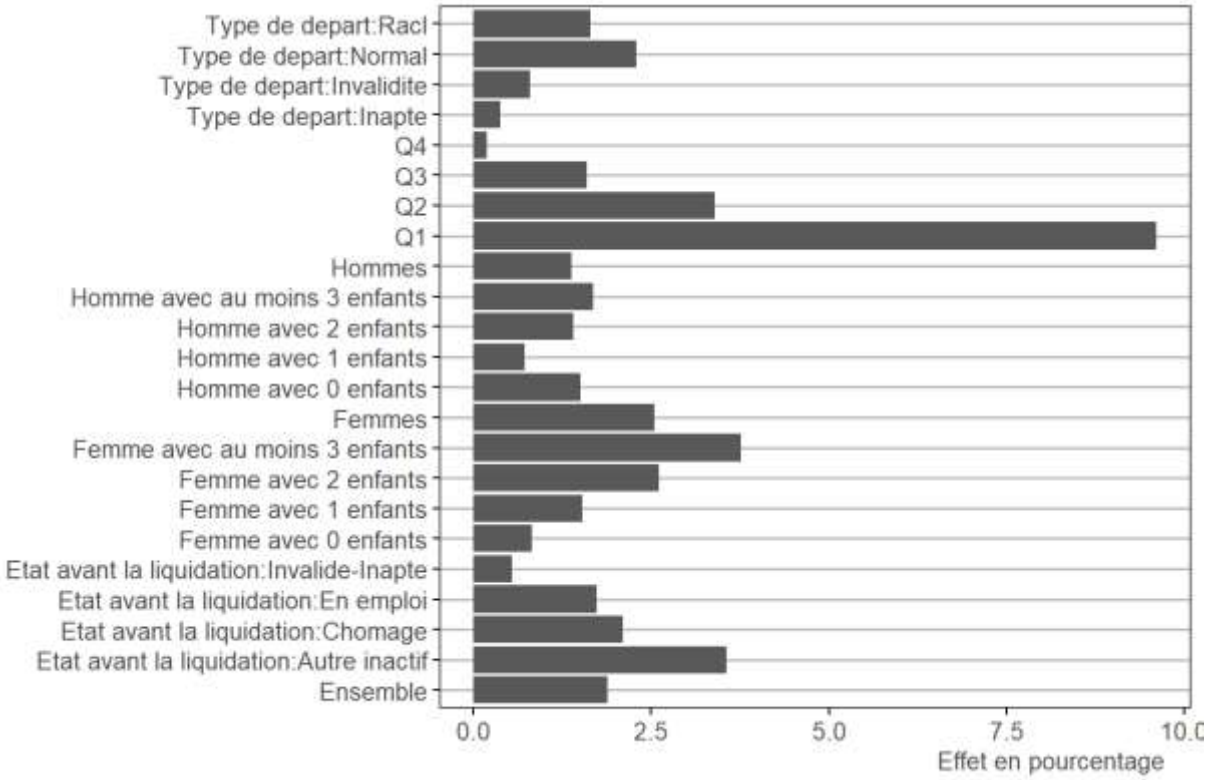
Source : Trajectoire.

Concernant la pension à la liquidation, le gain pour le premier quartile de pension serait encore plus élevé sous l'effet d'un Mico nettement plus important après une dizaine d'années de revalorisation plus dynamique qu'avant réforme (+ 9,6 % contre + 1,9 % en moyenne pour la génération prise dans son ensemble) [graphique 11].

L'effet de réduction du taux de décote serait encore plus important que pour la génération 1966, puisque le report de l'AOD totalement monté en charge ferait passer le taux de décote maximal de 25 % à 15 %. Cet effet expliquerait le gain de pension pour les personnes au chômage ou inactives avant la retraite, ainsi qu'une part du gain pour le premier quartile.

Enfin, comme pour la génération 1966, le gain de pension serait plus élevé pour les femmes – en grande partie du fait de la surcote dès 63 ans. En effet, l'écart de gain entre homme et femme se creuse avec le nombre d'enfants.

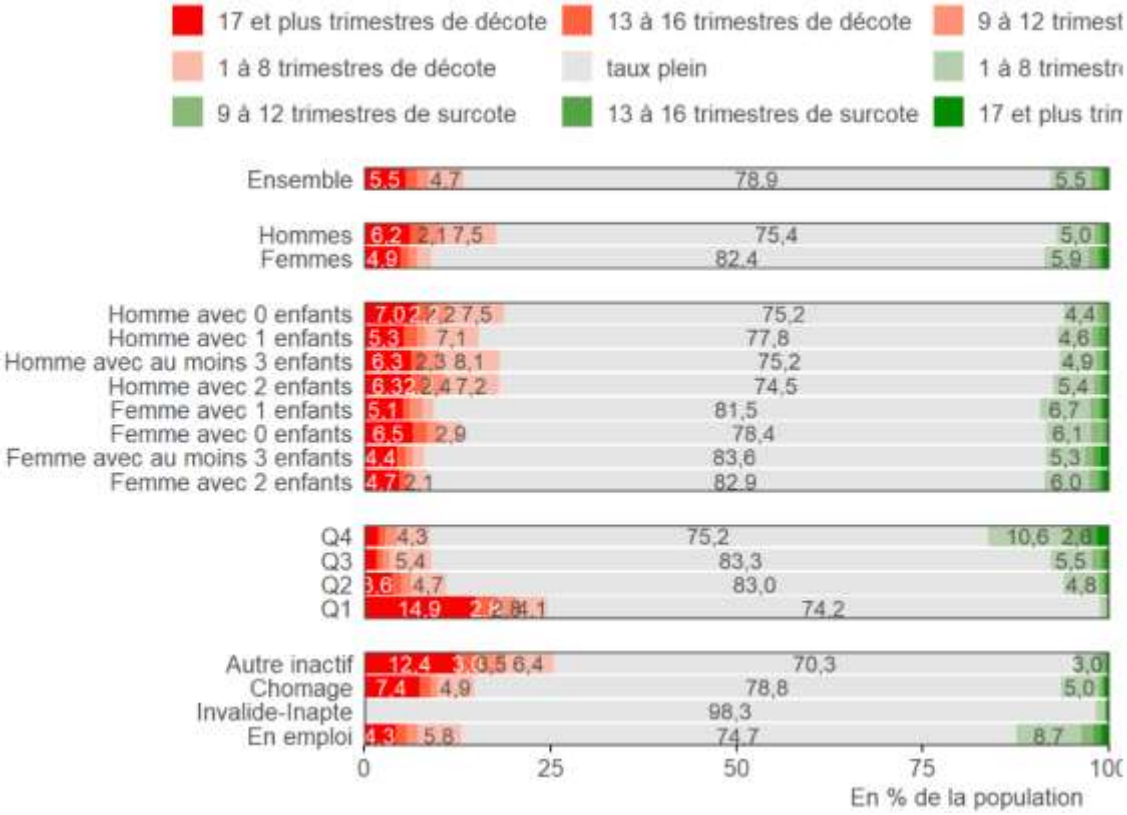
Graphique 11. Évolution de la pension à la liquidation (en euros constants, en %) par sous-population de la génération 1972



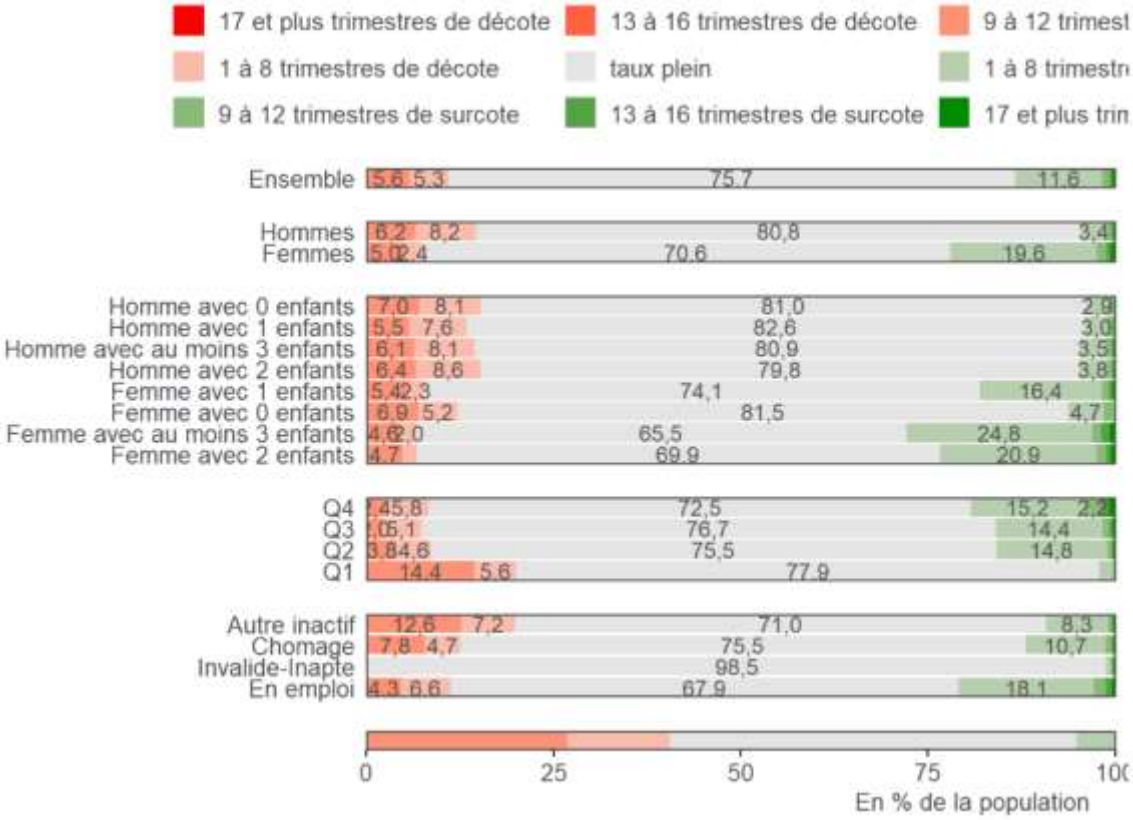
Source : Trajectoire, Drees.
Lecture : la réforme augmente de 1,9 % la pension moyenne à la liquidation en euros constants pour la génération 1972 et 9,6 % pour les personnes nées en 1972 situées dans le premier quartile de pension

Graphique 12. Répartition des effectifs décotants/surcotants par sous-population, pour la génération 1972 – avant et après réforme

A – Avant réforme



B – Après réforme



Source : Trajectoire, Drees.

La réforme tendrait ainsi à réduire les écarts de pension liquidée. Dans le cas de la génération 1972, le ratio D9/D1 diminuerait de 0,5 point (7,8 contre 8,3 avant réforme) sur le champ de l'ensemble des retraités (tableau 2).

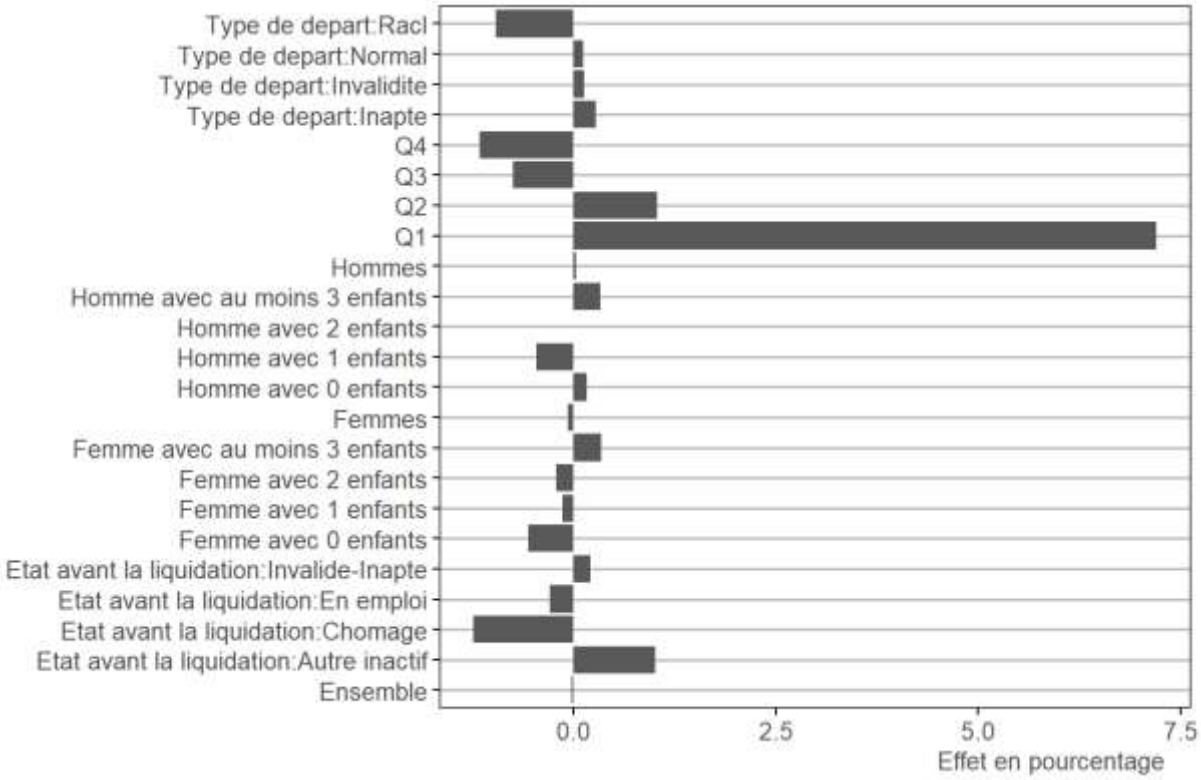
Cette réduction des inégalités proviendrait essentiellement du bas de la distribution, le ratio D5/D1 diminuant de 0,2 point (3,9 contre 4,1 avant réforme), le ratio D9/D5 restant stable à 2,0. La réduction des écarts proviendrait davantage des assurés à carrière incomplète – éligibles au minimum s'ils liquident au taux plein par l'âge ou au titre de l'invalidité/inaptitude. Sur le seul champ des carrières complètes, les indicateurs d'inégalités – plus faibles – diminuent relativement moins.

Tableau 2. Déciles de montant de pension brute et indicateurs de dispersion pour la génération 1972 : comparaison avant/après réforme (en euros 2020)

Décile		Carrières complètes - Hors réforme	Carrières complètes - Après réforme		Ensemble de la population - Hors réforme	Ensemble de la population - Après réforme
D1		1 071	1 114		329	354
D2		1 258	1 287		668	713
D3		1 375	1 397		964	1 019
D4		1 503	1 522		1 196	1 223
D5		1 655	1 667		1 356	1 379
D6		1 837	1 854		1 542	1 561
D7		2 065	2 070		1 789	1 811
D8		2 378	2 382		2 125	2 147
D9		3 007	2 977		2 746	2 773
D9/D1		2,8	2,7		8,3	7,8
D9/D5		1,8	1,8		2,0	2,0
D5/D1		1,5	1,5		4,1	3,9

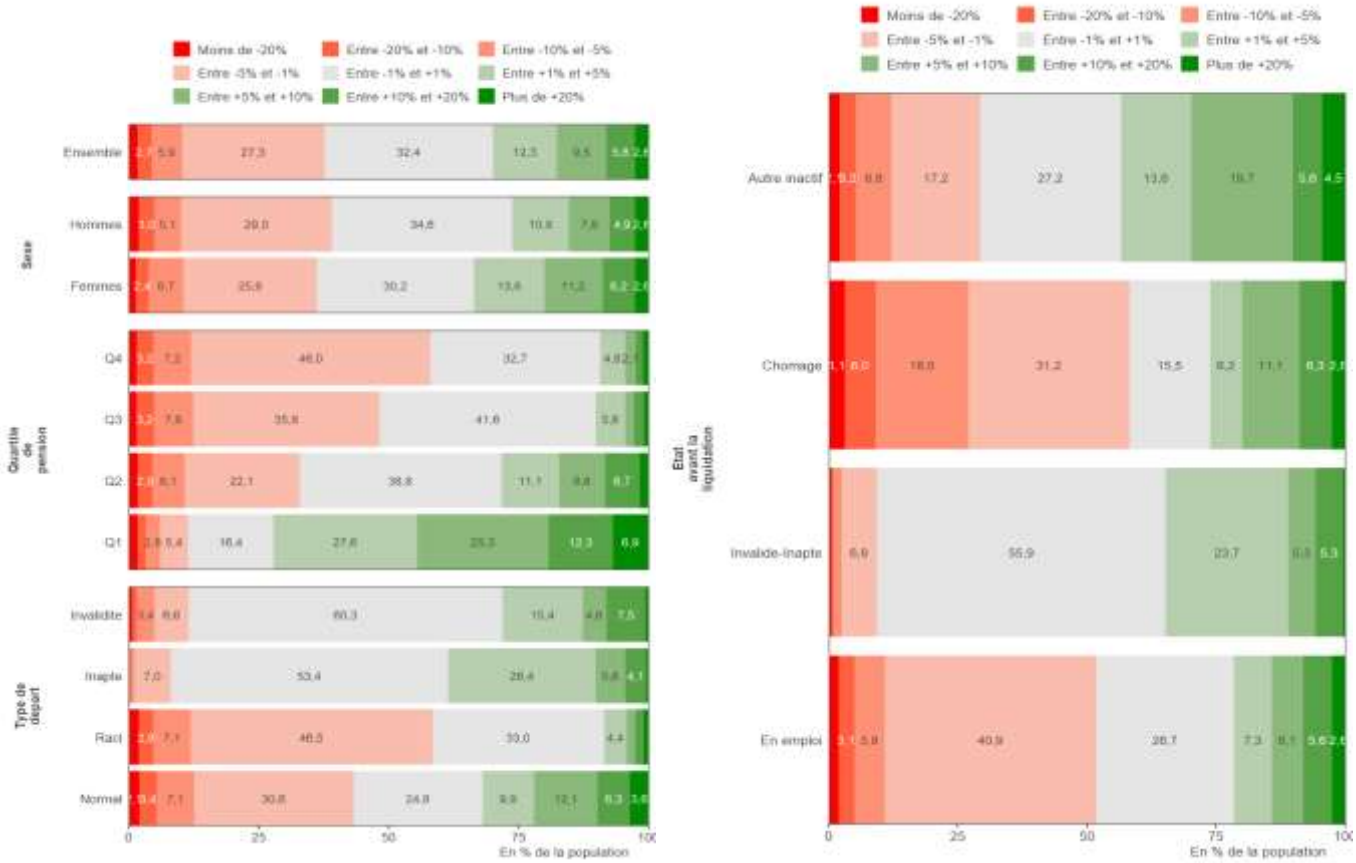
Source : Trajectoire, Drees.

Graphique 13. Évolution de la pension cumulée sur cycle de vie (en %) par sous-population de la génération 1972



Source : Trajectoire, Drees.
Lecture : la réforme laisse inchangée la pension cumulée sur cycle de vie moyenne pour la génération 1972, et l'augmente de 7,2 % pour les personnes nées en 1972 situées dans le premier quartile de pension

Graphique 14. Proportion de gagnants et de perdants du point de vue de la pension cumulée sur cycle de vie pour la génération 1972, par sous-population



Source : Trajectoire, Drees.

In fine, sur l'ensemble du cycle de vie, le patrimoine retraite serait globalement inchangé pour cette génération, avec toutefois d'importantes redistributions en faveur des assurés modestes – la quasi-totalité des assurés du premier quartile verraient ainsi leur patrimoine retraite augmenter ou rester stable – mais assez peu entre hommes et femmes (graphique 13).

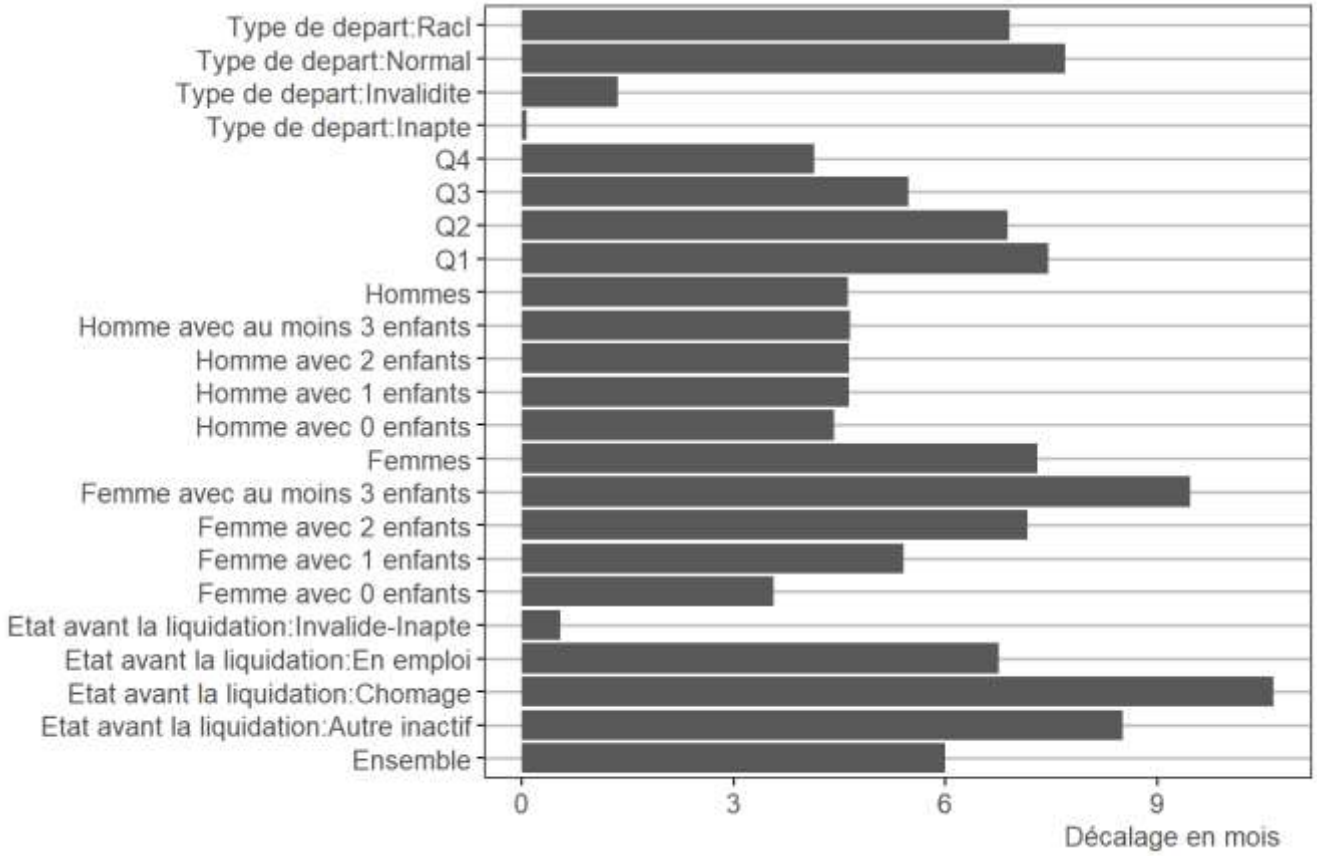
3) Génération 1984

Cette génération voit aussi la montée en charge de l'AOD et celle des dispositions relatives aux carrières longues totalement finies, comme la génération 1972 et ne subit aucun changement de législation s'agissant de la durée.

Par rapport à la génération 1972, les mêmes constats peuvent être réalisés en terme de report d'âge en fonction de la sous-population. Le report est plus important pour les personnes au chômage ou inactives avant la liquidation et pour les femmes avec au moins trois enfants.

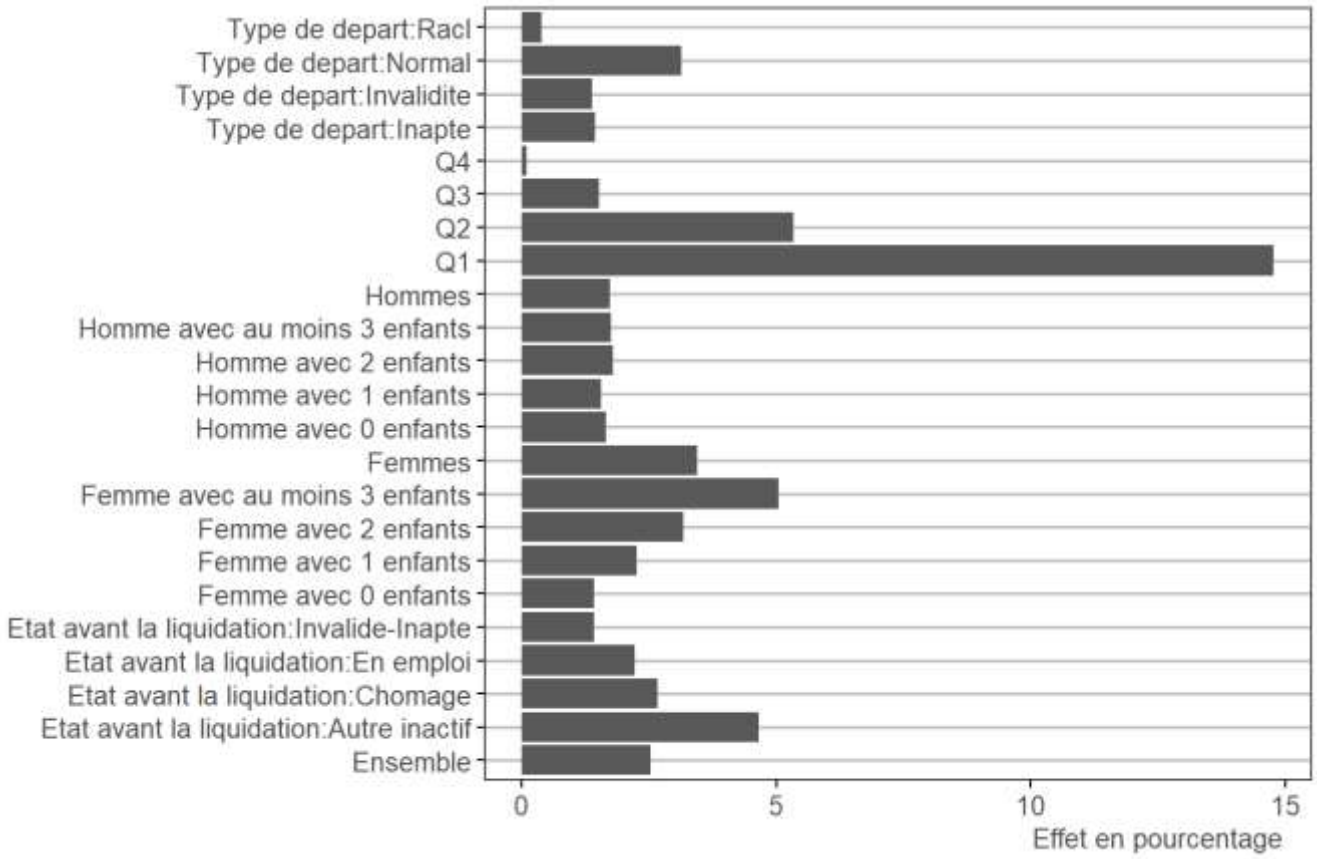
La principale différence provient de l'effet cumulatif de la revalorisation du minimum contributif - encore plus important. Pour cette raison, le gain de pension cumulée sur cycle de vie est beaucoup plus important pour le premier quartile de pension (+ 12 % contre moins de +0,9 % en moyenne) [graphique 17].

Graphique 15. Évolution de l'âge de départ (en mois) par sous-population de la génération 1984



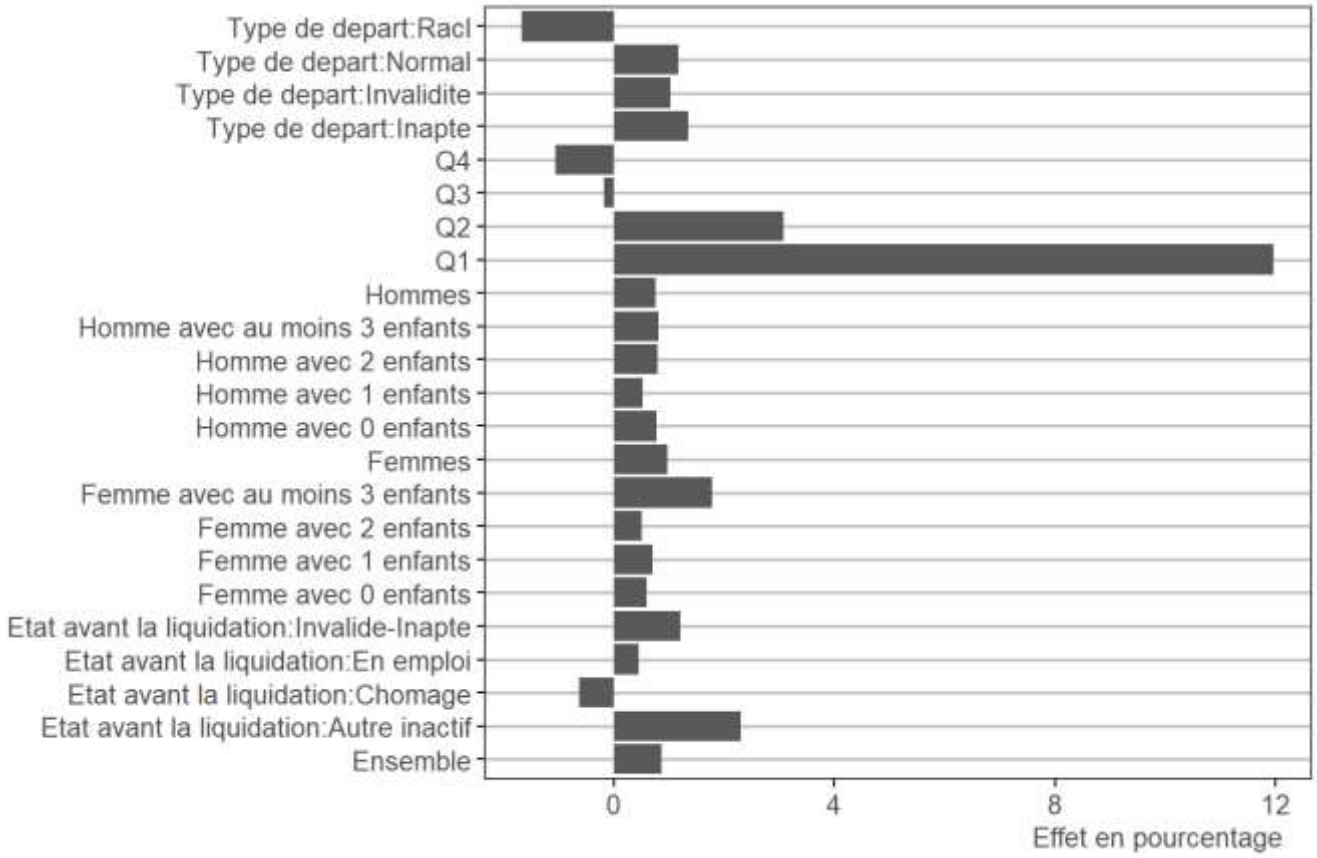
Source : Trajectoire, Drees.
Lecture : la réforme décale l'âge de départ moyen de 6,0 mois pour la génération 1984, et 6,9 mois pour les personnes nées en 1984 liquidant en carrières longues en législation actuelle

Graphique 16. Évolution de la pension à la liquidation (en euros constants, en %) par sous-population de la génération 1984



Source : Trajectoire, Drees.
Lecture : la réforme augmente de 2,5 % la pension moyenne à la liquidation en euros constants pour la génération 1984, et 14,8 % pour les personnes nées en 1984 situées dans le premier quartile de pension

Graphique 17. Évolution de la pension cumulée sur cycle de vie (en %) par sous-population de la génération 1984



Source : Trajectoire, Drees.
Lecture : la réforme augmente de 0,9% la pension cumulée sur cycle de vie moyenne pour la génération 1984, et l'augmente de 12 % pour les personnes nées en 1984 situées dans le premier quartile de pension

En définitive, pour les trois générations considérées, la réforme conduit à un report de l'âge de départ plus important pour les personnes hors de l'emploi avant la retraite (qui tendent plus souvent à liquider dès l'AOD et sont donc davantage contraintes) et les femmes ayant au moins 3 enfants (graphique 15). Globalement, les femmes décaleraient davantage que les hommes en moyenne.

En contrepartie, la pension perçue à la liquidation croîtrait plus pour les femmes (*via* l'acquisition de droits supplémentaires, et plus encore si elles ont beaucoup d'enfants du fait de la surcote) et les personnes en inactivité avant la retraite (du fait pour l'essentiel de la réduction de taux de décote) [graphique 16]. Enfin, le gain serait fortement concentré sur les assurés situés dans le premier quartile de pension, d'autant plus si l'on considère une génération récente favorisée par le relèvement du Mico et son indexation plus dynamique.

Sur cycle de vie, ce sont ces mêmes retraités modestes qui seraient relativement avantagés et il y aurait peu de disparités en moyenne entre hommes et femmes. Les personnes pour qui le report de l'AOD s'accompagne d'une baisse de la décote – notamment les personnes à carrière très incomplète, par exemples inactives avant la retraite – seraient également un peu plus favorisées en terme de pension cumulée sur cycle de vie. Sur ce même indicateur, à l'inverse, les personnes au chômage avant la retraite, les carrières longues et les pensionnés du quatrième quartile apparaissent perdantes.

Il convient d'insister sur le fait que cet indicateur monétaire s'apparente à un équivalent patrimonial des droits à pension. Il ne saurait s'interpréter comme un indicateur de bien être, lequel supposerait de prendre en compte les diversités de préférence variables en fonction des situations des assurés et notamment leur état de santé.

Annexe 7 – Le Conseil d'orientation des retraites

1. Les missions et le fonctionnement du COR

Le Conseil d'orientation des retraites (COR) est une instance indépendante et pluraliste d'expertise et de concertation, chargée d'analyser et de suivre les perspectives à moyen et long terme du système de retraite français. Il comprend quarante-deux membres : son président, huit parlementaires, neuf représentants de l'État, seize représentants des organisations syndicales et professionnelles, deux représentants des associations familiales et de retraités et six personnalités qualifiées.

Créé par le décret n° 2000-393 du 10 mai 2000, le COR a vu son rôle consacré et élargi par les lois n° 2003-775 du 21 août 2003 (article 6) et n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 (article 17). Les décrets n° 2004-453 du 28 mai 2004 (abrogeant le décret du 10 mai 2010) et n° 2016-236 du 1er mars 2016 fixent sa composition et son organisation. La loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 (article 4) confère au Conseil un rôle spécifique dans la nouvelle procédure de suivi du système de retraite et institue à terme une parité de représentation des femmes et des hommes en son sein.

La loi assigne au COR les missions suivantes :

- décrire les perspectives à moyen et long terme des régimes de retraite obligatoires au regard des évolutions économiques, sociales et démographiques ;
- apprécier les conditions requises pour assurer la viabilité financière à terme de ces régimes ;
- mener une réflexion sur le financement des régimes de retraite et en suivre l'évolution ;
- suivre la situation des retraités, en portant une attention particulière aux différences entre les femmes et les hommes ;
- produire avant le 15 juin un rapport annuel, fondé sur des indicateurs de suivi et de pilotage, permettant d'apprécier les évolutions et perspectives du système de retraite au regard de ses objectifs ;
- participer à l'information sur le système de retraite et les effets des réformes conduites pour garantir son financement.

Le Conseil formule ses analyses et recommandations dans des rapports remis au Premier ministre, communiqués au Parlement et rendus publics. Ces rapports s'appuient sur des travaux d'études préparés en lien avec les administrations et les caisses de retraite, selon un programme de travail annuel arrêté par les membres du Conseil. Ces travaux sont débattus au sein du Conseil au cours de séances plénières mensuelles visant à établir autant que faire se peut un diagnostic partagé, voire des propositions de nature à éclairer les choix en matière de politique des retraites. Dans un souci de transparence, les dossiers mensuels, de même que toutes les autres publications du Conseil (rapports, lettres, fiches, actes de colloque, etc.), sont disponibles sur le site internet du COR (www.cor-retraites.fr).

Le Conseil s'appuie sur un secrétariat général composé de huit personnes, placé sous l'autorité du président du Conseil. Le secrétariat général assure une fonction d'animation, d'expertise et de synthèse : il commande aux administrations et caisses de retraite notamment des travaux permettant d'alimenter la réflexion du Conseil, élabore les documents d'analyse et de synthèse et prépare les projets de rapport en vue de leur adoption.

2. La composition du COR au 22 juin 2023

(par ordre alphabétique au sein de chaque catégorie)

Le Président

M. Pierre-Louis Bras, inspecteur général des affaires sociales

Les parlementaires

M. Paul Christophe, député, 14ème circonscription du Nord
Mme Josiane Corneloup, députée, 2ème circonscription de Saône-et-Loire
M. Marc Ferracci, député, 6ème circonscription des Français établis hors de France (Suisse et Liechtenstein)
Mme Éva Sas, députée, 8ème circonscription de Paris
Mme Monique Lubin, sénatrice des Landes
M. René-Paul Savary, sénateur de la Marne
M. Jean-Marie Vanlerenberghe, sénateur du Pas-de-Calais
Mme Sylvie Vermeillet, sénatrice du Jura

Les partenaires sociaux

M. Michel Beaugas, secrétaire confédéral de FO
[en attente de désignation], représentant du MEDEF
Mme Sylvie Bonnamy, membre de la direction confédérale de la CGT
M. Laurent Boulangeat, représentant de l'UNAPL
M. Pierre-Yves Chanu, conseiller confédéral de la CGT
M. Éric Chevée, vice-président chargé des affaires sociales et de la formation - CPME
Mme Diane Deperrois, membre du Conseil Exécutif du MEDEF
Mme Françoise Dupont, secrétaire fédérale de la FGF-FO
M. Franck Hertzberg, représentant de l'UNSA
Mme Anne-Juliette Lecourt, secrétaire confédérale de la CFDT
M. Francis Lemire, représentant de la CFTC
M. Albert Quénet, président de la commission sociale de l'U2P
M. Yvan Ricordeau, secrétaire national de la CFDT
M. Cédric Saur, vice-président de la commission fiscale/sociale de la FNSEA
M. Érick Staelen, secrétaire national du SNES-FSU

Mme Christelle Thieffinne, secrétaire nationale de la CFE-CGC

Les représentants des associations familiales et de retraités

M. Jean-Philippe Vinquant, vice-président de la formation « âge » du HCFEA
M. Laurent Giry, représentant de l'UNAF

Les représentants des administrations

[en attente de désignation], chef économiste à la direction générale du Trésor
Mme Nathalie Colin, directrice générale de l'administration et de la fonction publique
M. Michel Houdebine, directeur de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
Mme Mélanie Joder, directrice du Budget
M. Fabrice Lenglart, directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
M. Franck von Lennep, directeur de la Sécurité sociale
M. Bruno Lucas, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle
M. Gilles de Margerie, commissaire général de France Stratégie
M. Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'Insee

Les personnalités qualifiées

Mme Carole Bonnet, directrice de recherche – INED
M. Yves Guégano, conseiller-maître en service extraordinaire auprès de la Cour des Comptes
M. Jean-Jacques Marette, directeur général honoraire de l'Agirc et de l'Arrco
Mme Monika Queisser, cheffe de la division des politiques sociales de l'OCDE
Mme Muriel Roger - professeure d'économie, Université Paris I
M. Serge Volkoff, chercheur invité au Centre d'études de l'emploi et du travail (CEET)

Annexe 8 – Le dispositif de suivi du système de retraite français, selon les textes législatifs et réglementaires

La loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite crée un nouveau dispositif de suivi du système de retraite, qui repose sur plusieurs éléments.

1. Le document annuel du COR

L'article 4 de la loi crée une nouvelle mission pour le Conseil d'orientation des retraites (COR), en modifiant l'article L. 114-2, 4° du code de la sociale. Désormais, le COR doit « *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 énoncés au II de l'article L. 111-2-1* ». Il s'agit du présent rapport.

1.1. Les objectifs du système

Les indicateurs de suivi qui doivent, au minimum, figurer dans ce document ont été choisis au regard des objectifs du système de retraite, eux-mêmes redéfinis par la loi du 20 janvier 2014, dans son article premier qui modifie le II de l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale. Ces objectifs sont énoncés ainsi :

« *La Nation réaffirme solennellement le choix de la retraite par répartition au cœur du pacte social qui unit les générations. Le système de retraite par répartition assure aux retraités le versement de pensions en rapport avec les revenus qu'ils ont tirés de leur activité.*

Les assurés bénéficient d'un traitement équitable au regard de la durée de la retraite comme du montant de leur pension, quels que soient leur sexe, leurs activités et parcours professionnels passés, leur espérance de vie en bonne santé, les régimes dont ils relèvent et la génération à laquelle ils appartiennent.

La Nation assigne également au système de retraite par répartition un objectif de solidarité entre les générations et au sein de chaque génération, notamment par l'égalité entre les femmes et les hommes, par la prise en compte des périodes éventuelles de privation involontaire d'emploi, totale ou partielle, et par la garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour tous les retraités.

La pérennité financière du système de retraite par répartition est assurée par des contributions réparties équitablement entre les générations et, au sein de chaque génération, entre les différents niveaux de revenus et entre les revenus tirés du travail et du capital. Elle suppose de rechercher le plein emploi. »

1.2. Les indicateurs de suivi

Au regard de ces objectifs, les indicateurs de suivi ont été définis par le décret n° 2014-654 du 20 juin 2014 relatif au comité de suivi des retraites, qui a inséré un article D. 114-4-0-5 dans le code de la sécurité sociale les listant comme suit :

« 1° *Au titre du suivi de l'objectif mentionné au premier alinéa du II de l'article L. 111-2-1 : Le taux de remplacement défini à l'article D. 114-4-0-14 projeté sur dix ans ;*

2° Au titre du suivi des objectifs mentionnés au deuxième alinéa du même II :
a) La durée moyenne de versement de la pension projetée sur vingt-cinq ans ;
b) Le taux de remplacement, projeté sur dix ans, d'un assuré ayant effectué toute sa carrière comme agent sédentaire de la fonction publique de catégorie B. Le taux de remplacement est défini comme le rapport entre la moyenne des avantages de vieillesse perçus l'année de la liquidation et le salaire moyen d'activité, y compris les primes, perçu pendant la dernière année d'activité ;

3° Au titre du suivi des objectifs mentionnés au troisième alinéa du même II :
a) Le rapport, par génération de retraités, pour l'ensemble des régimes de retraite légalement obligatoires, entre la valeur de la pension en deçà de laquelle se situent les 10 % des retraités les moins aisés, d'une part, et la valeur moyenne des pensions de l'ensemble des retraités, d'autre part. Ce rapport est présenté selon le genre ;
b) Le niveau de vie des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population, ce rapport étant présenté selon le genre ;

4° Au titre du suivi des objectifs mentionnés au quatrième alinéa du même II :
Les soldes comptables annuels exprimés en droits constatés des régimes de retraite légalement obligatoires pour l'année en cours et projetés sur vingt-cinq ans, déterminés sur la base des prévisions financières des régimes de retraite sous-jacentes aux prévisions de comptes publics présentés dans le programme de stabilité de l'année en cours. »

2. L'avis annuel et, le cas échéant, les recommandations du Comité de suivi des retraites

Ce document annuel du COR, ainsi que ses autres travaux et en particulier ceux de projections sur la situation financière des régimes de retraite, alimentent la réflexion du Comité de suivi des retraites, créé par l'article 4 de la loi du 20 janvier 2014, qui est chargé de remettre, au plus tard le 15 juillet, un avis annuel et public dont le contenu est fixé au II de l'article L. 114-4 du code de la sécurité sociale. Par ce biais, le Comité de suivi des retraites :

« *1°* [Indique] *s'il considère que le système de retraite s'éloigne, de façon significative, des objectifs définis au II de l'article L. 111-2-1. Il prend en compte les indicateurs de suivi mentionnés au 4° de l'article L. 114-2 et examine la situation du système de retraite au regard, en particulier, de la prise en considération de la pénibilité au travail, de la situation comparée*

des droits à pension dans les différents régimes de retraite et des dispositifs de départ en retraite anticipée ;

2° [Analyse] *la situation comparée des femmes et des hommes au regard de l'assurance vieillesse, en tenant compte des différences de montants de pension, de la durée d'assurance respective et de l'impact des avantages familiaux de vieillesse sur les écarts de pensions ;*

3° [Analyse] *l'évolution du pouvoir d'achat des retraités, avec une attention prioritaire à ceux dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté.* »

Lorsqu'il considère que le système de retraite s'éloigne, de façon significative, de ses objectifs, le Comité de suivi des retraites énonce des recommandations, rendues publiques, qu'il « *adresse au Parlement, au Gouvernement, aux caisses nationales des régimes obligatoires de base d'assurance vieillesse, aux services de l'État chargés de la liquidation des pensions et aux régimes de retraite complémentaire légalement obligatoires* » et dont il contrôle la prise en compte : en effet, il « *remet, au plus tard un an après avoir adressé* [ces] *recommandations (…), un avis public relatif à leur suivi* ». Le Gouvernement, après consultation des organisations représentatives des employeurs et des salariés, doit présenter au Parlement les suites qu'il entend donner aux recommandations.

Le III de l'article L. 114-4 du code de la sécurité sociale précise que les recommandations portent notamment sur :

« *1° L'évolution de la durée d'assurance requise pour le bénéfice d'une pension sans décote, au regard notamment de l'évolution de l'espérance de vie, de l'espérance de vie à soixante ans en bonne santé, de l'espérance de vie sans incapacité, de la durée de retraite, du niveau de la population active, du taux de chômage, en particulier des jeunes et des seniors, des besoins de financement et de la productivité ;*

2° Les transferts du Fonds de réserve pour les retraites vers les régimes de retraite, tenant compte de l'ampleur et de la nature d'éventuels écarts avec les prévisions financières de l'assurance retraite ;

3° En cas d'évolutions économiques ou démographiques plus favorables que celles retenues pour fonder les prévisions d'équilibre du régime de retraite par répartition, des mesures permettant de renforcer la solidarité du régime, prioritairement au profit du pouvoir d'achat des retraités les plus modestes, de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la prise en compte de la pénibilité et des accidents de la vie professionnelle ;

4° Le niveau du taux de cotisation d'assurance vieillesse, de base et complémentaire ;

5° L'affectation d'autres ressources au système de retraite, notamment pour financer les prestations non contributives. »

Annexe 9 – Pilotage des systèmes de retraite à l'étranger

Le rapport annuel du COR s'inscrit dans une procédure de suivi et de pilotage du système de retraite, qui s'appuie sur la définition d'objectifs assignés au système et d'indicateurs permettant d'apprécier si le système de retraite s'éloigne ou non de ces objectifs.

Les dix pays suivis par le COR (Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, États-Unis, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède) ainsi que l'Union européenne ont instauré des procédures de suivi sur le long terme de leur système de retraite. Les formes institutionnelles répondant à cette fonction d'expertise technique varient d'un pays à un autre, comme la périodicité et les horizons de ces expertises.

Les liens Internet dans le tableau ci-après renvoient aux derniers rapports relatifs à ces procédures dans chacun des pays.

Tableau A8 – Procédures de suivi sur le long terme des systèmes de retraite à l'étranger

	Organisme en charge des projections	Périodicité	Horizon
Allemagne	Ministère des affaires sociales (BMAS) https://www.bmas.de/DE/Soziales/Rente-und-Altersvorsorge/rentenversicherungsbericht-art.html	Annuelle	15 ans
Belgique	Comité d'étude sur le vieillissement (CEV) Bureau fédéral du Plan - Publication - Comité d'étude sur le vieillissement - Rapport annuel 2022	Annuelle	2070
Canada	Actuaire en chef (Bureau du surintendant des institutions financières du Canada) Régime de pension du Canada - 31e Rapport actuariel (osfi-bsif.gc.ca) http://www.osfi-bsif.gc.ca/Fra/Docs/CPP31.pdf	Tous les 3 ans	2100
Espagne	*Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal* (AIReF) AIReF_Opinion sostenibilidad de las AAPP a largo plazo	Annuelle	2050 et 2070
États-Unis	Actuaire en chef de la sécurité sociale _tr.book (ssa.gov)	Annuelle	75 ans
Italie	Ministère des finances (*Ragioneria Generale dello Stato*) https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Spesa-soci/Attivita_di_previsione_RGS/2022/Rapporto2022.pdf	Annuelle	2070
Japon	Ministère des affaires sociales http://www.mhlw.go.jp/english/org/policy/p36-37a.html	Tous les 5 ans	95 ans
Pays-Bas	CPB (*Central Planning Bureau*) et ministère des affaires sociales https://www.rijksbegroting.nl/2022/voorbereiding/begroting	Variable	2100
Royaume-Uni	Actuaire en chef et Ministère des affaires sociales Government Actuary's Quinquennial Review of the National Insurance Fund as at April 2020 (publishing.service.gov.uk)	Tous les 5 ans	65 ans
Suède	Agence des pensions (*Pensionsmyndigheten*) Pensionssystemets framtid i tre scenarier | Pensionsmyndigheten tre-scenarier-2022.pdf (pensionsmyndigheten.se)	Annuelle	75 ans
Union Européenne	*Ageing Working Group* (AWG) The 2021 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070) (europa.eu)	Tous les 3 ans	2070

Source : SG-COR

Annexe 10 – Lexique

La plupart des définitions qui suivent sont tirées de l'édition 2018 de *Les Retraités et les Retraites* de la Drees (à l'exception des définitions précédées d'un *).

A

Affilié - Affiliation	Personne rattachée à un régime de retraite. L'exercice d'une activité professionnelle déclarée entraîne obligatoirement l'affiliation à un régime.
Âge conjoncturel de départ à la retraite	Défini, pour une année donnée, comme l'âge moyen de départ d'une génération fictive qui aurait, à chaque âge, la même probabilité d'être à la retraite que la génération qui a cet âge au cours de l'année d'observation. Cet indicateur nécessite de disposer d'informations à la fois sur les assurés déjà retraités, mais aussi sur ceux qui ne le sont pas encore.
Âge effectif de départ à la retraite	Moyenne d'âge auquel les actifs partent effectivement à la retraite, en fonction des règles des différents régimes et des dispositifs d'incitation existants (décote et surcote). Il peut être mesuré une année donnée ou sur une génération (observée ou fictive pour l'âge conjoncturel). Cet âge de liquidation des droits ne doivent pas être confondu avec les âges légaux, ni avec l'âge de cessation d'activité (ou de sortie du marché du travail).
ANCETRE (actualisation annuelle par calage pour l'estimation tous régimes des effectifs de retraités)	Ce modèle, conçu en 2010 par la Drees, est un outil permettant d'estimer annuellement les grandeurs tous régimes du système de retraite (effectifs et montants de pensions) en rapprochant au mieux les données de l'EIR et de l'EACR (voir définitions).
ASPA (allocation de solidarité aux personnes âgées)	Cette allocation différentielle est versée aux personnes âgées (65 ans ou plus ou ayant atteint l'âge légal de départ à la retraite en cas d'inaptitude) disposant de faibles ressources, quel que soit le nombre de trimestres validés auprès des régimes de retraite. Elle remplace depuis le 1er janvier 2007 les anciennes prestations du minimum vieillesse (premier et second étage).
AVPF (assurance vieillesse des parents au foyer)	Mise en place en 1972, l'AVPF permet aux personnes qui élèvent un ou plusieurs enfants et qui n'ont pas d'activité professionnelle à temps complet d'acquérir des droits à retraite, sous condition de ressources et de perception de prestations familiales.

B

***Bonifications de service**

Attributions de périodes de temps non cotisées permettant d'ajouter des trimestres à la durée de services et à la durée d'assurance qui serviront de base au calcul de la pension de retraite. Elles ne doivent pas être confondues avec la majoration du montant de la pension (voir définition).

C

Coefficient de proratisation

Coefficient qui constitue l'un des trois facteurs de la formule de calcul des retraites dans les régimes de base en annuité (pension = taux de liquidation x coefficient de proratisation x salaire de référence). Il exprime la proportionnalité du montant de pension à la durée validée pour la retraite, dans la limite d'une durée de référence pour une carrière complète (coefficient borné à 100 % pour les carrières de durée égale ou supérieure à cette durée de référence).

***Conventions comptables**

Dans le cadre de ses projections des ressources, et des soldes, des régimes de retraite, le COR retient trois conventions comptables : la convention COR consistant à figer les taux de cotisation implicite de l'État en tant qu'employeur et les taux de subvention des régimes spéciaux à leur dernier niveau constaté (ici 2018) ; la convention CCSS consistant à les équilibrer chaque année ; et la convention PIB consistant à stabiliser la part de ces ressources dans le PIB.

Cotisant

Personne dont l'activité professionnelle a donné lieu à un versement auprès d'un régime l'année considérée (la cotisation retraite est assise sur la rémunération, versée par la personne et par son employeur s'il s'agit d'un salarié).

CRDS
(contribution pour le au remboursement de la dette sociale)

Cet impôt a été créé en 1996 sur le modèle de la CSG. Le taux pour les pensions est fixé à 0,5 %.

CSG
(contribution sociale généralisée)

Impôt institué en 1990 et destiné à financer la protection sociale. Il s'applique à l'ensemble des revenus des personnes domiciliées en France : revenus d'activité, de remplacement, du patrimoine. Son taux est fixé à 6,6 % dans le cas des pensions. Les retraités non imposables bénéficient d'un taux réduit ou sont exonérés lorsque leurs ressources sont faibles.

Cumul emploi-retraite

Possibilité d'exercer une activité professionnelle et de percevoir une pension de retraite.

D

Décote	Minoration du montant de pension appliquée lors du calcul de la pension lorsque la durée d'assurance au moment de la liquidation ou l'âge ne sont pas suffisants. Le nombre de trimestres manquants peut être plafonné, selon les régimes.
***DESTINIE** (modèle Démographique Économique et Social de Trajectoires INdividuelles sImulÉes)	Le modèle DESTINIE (modèle Démographique Économique et Social de Trajectoires INdividuelles sImulÉes) est un modèle de microsimulation dynamique, développé et géré par l'Insee, dont l'objectif principal est la projection à long terme des retraites.
Durée d'assurance	Nombre de trimestres acquis auprès des régimes de retraite, au titre de l'activité professionnelle ou de l'éducation des enfants (dans le cadre de l'assurance vieillesse des parents au foyer) mais aussi de périodes assimilées (voir définition période assimilée), telles que le chômage indemnisé, la maladie, la maternité, et des majorations de durée d'assurance.

E

EACR (enquête annuelle auprès des caisses de retraite)	Cette enquête annuelle réalisée par la Drees porte sur les principaux régimes de retraite de base et de retraite complémentaire (voir définitions). Elle collecte des informations agrégées sur les bénéficiaires d'un droit direct ou d'un droit dérivé vivants au 31 décembre de l'année.
***Effet noria**	Remplacement des anciennes générations de retraités par de nouveaux retraités aux pensions en moyenne plus élevées.
EIC (échantillon inter-régimes de cotisants)	L'EIC donne pour un échantillon anonyme de personnes des informations sur les droits à retraite en cours de constitution. L'opération est conduite tous les quatre ans depuis 2001 par la Drees auprès de la plupart des régimes de retraite obligatoires.
EIR (échantillon inter-régimes de retraités)	L'EIR donne pour un échantillon anonyme de personnes des informations sur les avantages de retraite et les droits acquis à la liquidation. L'opération est conduite tous les quatre ans depuis 1988 par la Drees auprès de la plupart des régimes de retraite obligatoires.

***Espérance de vie instantanée**

L'espérance de vie instantanée (appelée plus simplement « espérance de vie ») correspond à l'espérance de vie conjoncturelle pour une année donnée, qui est l'indicateur habituellement publié par l'Insee en la matière : il se calcule comme l'espérance de vie d'une génération fictive dont les probabilités de décès à chaque âge seraient celles de cette année d'observation. Il peut être calculé à la naissance, ou à n'importe quel âge.

F

FSV
(Fonds de solidarité vieillesse)

Cet établissement public, sous tutelle des ministères en charge de la Sécurité sociale et du Budget, finance les avantages vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité. Il dispose à cet effet de recettes de nature fiscale.

I

***Indicateur conjoncturel de fécondité**

L'indicateur conjoncturel de fécondité (ICF) donne le nombre moyen d'enfants qu'aurait une femme tout au long de sa vie si les taux de fécondité observés à chaque âge l'année considérée demeuraient inchangés.

L

LFSS
(loi de financement de la Sécurité sociale)

Cette loi vise à maîtriser les dépenses sociales et de santé. Elle détermine les conditions nécessaires à l'équilibre financier de la Sécurité sociale et fixe les objectifs de dépenses en fonction des prévisions de recettes.

Liquidant

Retraité ayant liquidé une pension auprès d'un régime de retraite au cours de l'année considérée.

Liquidation

Vérification des droits acquis et calcul du montant de la retraite d'un assuré, préalable à sa mise en paiement. La liquidation intervient après que l'assuré a formulé sa demande de retraite.

M

Majoration du montant de la pension

Les assurés ayant eu ou élevé trois enfants ou plus bénéficient d'une majoration du montant de leur pension.

MDA
(majoration de durée d'assurance)

La majoration de durée d'assurance (MDA) consiste à majorer la durée d'assurance au titre de l'incidence de certains événements familiaux sur la vie professionnelle (naissance, adoption ou éducation d'un enfant).

Mico
(minimum contributif)

Montant minimum, fixé par décret et versé au régime général et dans les régimes alignés, pour une pension liquidée au taux plein. Ce minimum est versé entier si l'assuré réunit la durée d'assurance maximum prévue pour le calcul de la pension. Sinon, il est réduit proportionnellement. Dans la fonction publique, un dispositif similaire existe ; il s'agit du minimum garanti (voir définition).

MIGA
(minimum garanti)

Ce dispositif vise à garantir un minimum de pension dans les régimes de la fonction publique. Il joue un rôle analogue à celui du minimum contributif (voir définition) au régime général et dans les régimes alignés. Son montant est proratisé (linéaire par période) en fonction de la durée de services effectifs. Avant la réforme de 2010, il n'était pas soumis à des conditions d'attribution (hormis les critères d'éligibilité à une pension d'un régime de la fonction publique).

Minimum vieillesse

Voir Aspa.

Monopensionné

Retraité qui perçoit une pension versée sous forme de rente par un seul régime de retraite de base. Synonyme : unipensionné.

N

Niveau de vie

Le niveau de vie d'une personne est défini comme le revenu disponible par unité de consommation du ménage auquel appartient cette personne.

O

Output-gap
(traduction française : écart de production)

Écart de production résultant d'une sous-utilisation des capacités de production. Il est mesuré par la différence entre le niveau de production effectif (observé) et le niveau de production potentiel (estimé) résultant d'une utilisation maximale des facteurs de production (absence de sous-utilisation du capital et absence de chômage conjoncturel).-

P

Pension de retraite

Rente viagère versée par une ou plusieurs caisses de retraite. Elle peut être composée de plusieurs éléments distincts, régis par des règles d'attribution différentes. Aux éventuels avantages principal de droit direct ou de droit dérivé (voir définitions) peuvent s'ajouter, selon les régimes et les situations individuelles, d'autres éléments qualifiés d'avantages accessoires. Le plus répandu est la « majoration pour trois enfants ou plus ». Elle est servie par presque tous les régimes aux retraités ayant élevé au moins trois enfants. Enfin, si les ressources du ménage auquel appartient le retraité sont inférieures au montant du minimum vieillesse, celui-ci peut demander à bénéficier de ce dispositif.

***Pension gap** (traduction française : écart de prestations)*

Soldes financiers cumulés du système de retraite sur un horizon de projection rapportés au total des pensions de retraite.

***Pension moyenne relative**

Pension moyenne de l'ensemble des retraités rapportée aux revenus moyens d'activité. Elle peut être calculée en brut ou en net, sur le champ de l'ensemble des retraités ou sur celui des retraités résidant en France.

Période assimilée

Période d'interruption de travail (maladie, maternité, chômage, accident du travail, service militaire, guerre, etc.) assimilée à une période de cotisations pour l'ouverture du droit et le calcul de la pension.

Polypensionné

Retraité qui perçoit des pensions versées sous forme de rente par plusieurs régimes de retraite de base. Antonymes : monopensionné ou unipensionné.

Productivité horaire apparente du travail

La productivité horaire apparente du travail rapporte la richesse créée, mesurée par le PIB ou la valeur ajoutée, au volume horaire de travail mis en œuvre dans le processus de production. La productivité apparente du travail par tête est calculée de façon analogue, en considérant le nombre de personnes en emploi et non le volume horaire de travail.

***Projections (du COR)**

Ensemble de données relatives au système de retraite élaborées à partir d'hypothèses macroéconomiques par le COR, consistant à extrapoler des tendances futures pour des indicateurs agrégés (dépenses, ressources, soldes, etc.) ou individuels (âge de départ à la retraite, taux de remplacement) du système de retraite. Les projections du COR ne sont pas des prévisions (qui reposeraient sur une modélisation préalable de comportements), mais des séries reposant sur des scénarios et des variantes suffisamment contrastés – et dont aucun n'est privilégié par rapport aux autres – afin de balayer un large éventail des possibles et de porter un diagnostic nuancé des perspectives du système de retraite.

R

Régimes complémentaires — Deuxième niveau de retraite obligatoire qui complète le régime de base. Il comprend notamment le régime Agirc-Arrco pour tous les salariés, et le régime Ircantec pour les agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques.

Régimes de base — Premier niveau de retraite obligatoire. Le principal régime de base est le régime général des salariés (Cnav).

Régimes spéciaux — Ensemble des régimes de retraite couvrant certaines catégories particulières de salariés (régimes de la SNCF, des marins, des salariés des industries électriques et gazières, des clercs et employés de notaires, des ouvriers de l'État, des salariés de la Banque de France, etc.).

Réversion — La réversion correspond à une fraction de la pension de retraite dont bénéficiait, ou aurait pu bénéficier à l'âge de la retraite, l'assuré décédé ou disparu. Si tous les régimes accordent une pension au conjoint survivant, seuls certains d'entre eux prévoient le versement d'une pension de réversion au bénéfice de l'orphelin de l'affilié.

S

SMPT
(salaire moyen par tête) — Cet indicateur rapporte les masses salariales brutes versées par l'ensemble des entreprises au nombre de salariés en personnes physiques.

***Solde migratoire** — Différence entre le nombre de personnes qui sont entrées sur le territoire et le nombre de personnes qui en sont sorties au cours d'une année.

Surcote — Majoration de pension dont peuvent bénéficier les assurés qui continuent de travailler après l'âge d'ouverture des droits et au-delà de la durée d'assurance nécessaire pour le taux plein.

T

***Taux de pauvreté**	Le taux de pauvreté est calculé à partir du niveau de vie : il correspond à la proportion de personnes dont le niveau de vie se situe en dessous du seuil de pauvreté (à 60 % du niveau de vie médian).
Taux plein	Taux maximal de liquidation d'une pension (en excluant les bonifications éventuelles dans certains régimes et la surcote). Il est atteint par les assurés réunissant la durée d'assurance nécessaire, les personnes ayant atteint un âge limite ou les personnes se trouvant dans une situation particulière (par exemple, les invalides). Au régime général, il s'établit à 50 %.
***Taux de prélèvement global**	Niveau des prélèvements rapporté à la masse des revenus d'activité.
***Tax gap** *(traduction française : écart de prélèvement)*	Soldes financiers cumulés sur un horizon de projection du système de retraite rapportés au total des revenus d'activité.
Trajectoire (TRAJEctoire de Carrières Tous REgimes)	Modèle de micro-simulation de la Drees qui simule la carrière d'un échantillon d'individus, ainsi que tous les éléments nécessaires au calcul d'une pension de retraite. Il simule également les comportements de départ à la retraite et les pensions de retraite en découlant.

Annexe 11 – Liste des sigles utilisés

AAH	Allocation aux Adultes Handicapés
ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
AGFF	Association pour la gestion du fonds de financement Agirc-Arrco
AGIRC-ARRCO	Retraite complémentaire des salariés du privé
ANCETRE	Actualisation aNnuelle par Calage pour l'Estimation Tous Régimes des Effectifs de retraités
ANI	Accord national interprofessionnel
ASPA	Allocation de solidarité aux personnes âgées
AVPF	Assurance vieillesse des parents au foyer
BDF	Banque de France
BIT	Bureau International du Travail
CADES	Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale
CALIPER	CALcul Interrégimes des Pensions de Retraite
CANSSM	Caisse autonome nationale de la Sécurité sociale dans les mines
CAS	Compte d'affectation spéciale
CASA	Contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie
CAVIMAC	Caisse d'assurance vieillesse invalidité et maladie des cultes
CAVP	Caisse d'assurance vieillesse des pharmaciens
CCMSA	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CCSS	Commission des comptes de la sécurité sociale
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CE	Conseil d'État
CEET	Centre d'études de l'emploi et du travail
CFDT	Confédération française démocratique du travail

CFE-CGC	Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres
CFTC	Confédération française des travailleurs chrétiens
CGT	Confédération générale du travail
CICE	Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi
CIR	Compte individuels retraite
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNAVPL	Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales
CNAVTS	Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés
CNBF	Caisse nationale des barreaux français
CNIEG	Caisse nationale des industries électriques et gazières
CNRACL	Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales
COR	Conseil d'orientation des retraites
CRDS	Contribution au remboursement de la dette sociale
CRE BDF	Caisse de réserve des employés de la Banque de France
CPME	Confédération des petites et moyennes entreprises
CRPCEN	Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires
CRPN	Caisse de retraite du personnel navigant
CRPNPAC	Caisse de retraite du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile
CSG	Contribution sociale généralisée
CSR	Comité de suivi des retraites
CSS	Code de la Sécurité Sociale
C3S	Contribution sociale de solidarité des sociétés
DADS	Déclaration annuelle de données sociales

DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DB	Direction du Budget
DESE	Direction des études et des synthèses économiques
DESSI	Département des études, des statistiques et des systèmes d'information
DESTINIE	modèle Démographique Économique et Social de Trajectoires INdividuelles sImulÉs
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGI	Direction générale des impôts
DGT	Direction générale du Trésor
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DSS	Direction de la Sécurité sociale
EACR	Enquête annuelle auprès des caisses de retraite
EHLEIS	*European Health and Life Expectancy Information System*
EIC	Échantillon inter-régimes de cotisants
EIR	Échantillon inter-régimes de retraités
ENIM	Établissement national des invalides de la marine
ERFS	Enquête Revenus fiscaux et sociaux
FGF FO	Fédération Générale des Fonctionnaires Force Ouvrière
FNSEA	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
FO	Force Ouvrière
FPE	Fonction publique d'État
FPH	Fonction publique hospitalière
FPT	Fonction publique territoriale
FSPOEIE	Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État

FRR	Fonds de réserve pour les retraites
FSU	Fédération syndicale unitaire
FSV	Fonds de solidarité vieillesse
GALI	*General activity limitation indicator*
GIE	Groupement d'intérêt économique
HCFEA	Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge
ICF	Indicateur conjoncturel de fécondité
INED	Institut national des études démographiques
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IR	Indemnité de résidence
IRCANTEC	Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques
ISS	Indemnité de sujétion spéciale
IRCEC	Institution de retraite complémentaire de l'enseignement et de la création (caisse de retraite complémentaire des artistes auteurs)
ITAF	Impôts et taxes affectés
LFSS	Loi de financement de la sécurité sociale
MDA	Majoration de durée d'assurance
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
MICO	Minimum contributif
MIGA	Minimum garanti
MSA	Mutualité sociale agricole
MUES	Mesures d'urgence économiques et sociales
NER	Ni en emploi, ni à la retraite (p.5 du 1.3)
NSA	Non-salariés agricoles
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques

PACTE	Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises
PIB	Produit intérieur brut
PPCR	Parcours professionnels, carrières et rémunérations
PLF	Projet de loi de finances
PLFSS	Projet de loi de financement de la sécurité sociale
PQE	Programme de qualité et d'efficience
PRISME	Projection des RetraItes, Simulations, Modélisation et Evaluations (modèle Cnav)
RAFP	Régime additionnel de la fonction publique
RAVGDT	Régime d'allocation viagère des gérants de débits de tabac
RATP	Régie autonome des transports parisiens
REPSS	Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale
RCI	Retraite complémentaire des indépendants
RCO	Retraite complémentaire obligatoire
RETREP	Retraite de l'enseignement privé
RSI	Régime social des indépendants
SFT	Supplément familial de traitement
SG-COR	Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites
SIASP	Système d'information sur les agents des services publics
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SMPT	Salaire moyen par tête
SNCF	Société nationale des chemins de fer
SRCV-*SILC*	Statistiques sur les revenus et conditions de vie-*Statistics on Income and Living Conditions*
SRE	Service des retraites de l'État
SSI	Sécurité sociale des indépendants

TRAJECTOiRE	*TRAJEctoire* de Carrières TOus REgimes
TRI	Taux de rendement interne
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
U2P	Union des entreprises de proximité
UNAF	Union Nationale des Associations Familiales
UNAPL	Union nationale des professions libérales
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
UNSA	Union nationale des syndicats autonomes

Annexe 12 – Liste des figures et des tableaux

Figure 1.1 - Indice conjoncturel de fécondité observé puis projeté 26
Figure 1.2 - Solde migratoire observé puis projeté 27
Figure 1.3 - Espérance de vie instantanée à 65 ans observée puis projetée 28
Figure 1.4 - Espérance de vie instantanée à 65 ans observée puis projetée sur la période 2018-2028 29
Figure 1.5 - Durée de vie après 65 ans avec ou sans limitations d'activité, en années 31
Figure 1.6 - Décomposition de l'espérance de vie après 65 ans avec et sans limitations d'activité, par genre (en années) 32
Figure 1.7 - Rapports démographiques des populations de 20-59 ans (20-64 ans) rapportés aux 60 ans et plus (respectivement 65 ans et plus), observés puis projetés 33
Figure 1.8 - Taux de croissance de la population active observée et projetée 35
Figure 1.9 - Croissance cumulée de la population active sous-jacente selon les hypothèses macroéconomiques en 2022 et 2023 36
Figure 1.10 - Prévisions pour 2023 et 2024 du Gouvernement, des organismes internationaux et des instituts de conjoncture 42
Figure 1.11 - Taux de croissance annuels de la productivité horaire du travail observés puis projetés 43
Figure 1.12 - Taux de croissance annuels de la productivité horaire du travail observés puis projetés sur la période 2010-2035 45
Figure 1.13 - Taux de chômage observé puis projeté 48
Figure 1.14 - PIB en volume et en valeur en juin 2023 et septembre 2022 (illustration sur le scénario 1,0 %- chômage 4,5 %) 49
Figure 1.15 - Durée moyenne annuelle du travail, en heures 52
Figure 1.16 - Partage de la valeur ajoutée par tête (rémunération moyenne des salariés / valeur ajoutée moyenne par salarié) 53
Figure 1.17 - Récapitulatif des hypothèses relatives aux rémunérations des fonctionnaires dans le scénario principal de rémunération des fonctionnaires 57
Figure 1.18 - Traitement indiciaire moyen observé et projeté dans les différentes fonctions publiques (progression en euros courants, base 100 en 2023) 57
Figure 1.19 - Part des primes dans la fonction publique civile de l'État 59
Figure 1.20 - Traitement indiciaire moyen et traitement total observé et projeté dans les différentes fonctions publiques en comparaison de l'ensemble des rémunérations (progression en euros constants, base 100 en 2023) 60
Figure 1.21 - Effectifs des cotisants au régime de la fonction publique de l'État et des fonctions publiques territoriales et hospitalière (base 100 en 2023) 61
Figure 1.22 - Part de la masse des traitements des fonctionnaires de l'État, des collectivités locales et des hôpitaux dans la masse totale des rémunérations 62
Figure 1.23 - Variante sur les hypothèses relatives aux rémunérations des fonctionnaires 63
Figure 1.24 - Part de la masse des traitements des fonctionnaires de l'État, des collectivités locales et des hôpitaux dans la masse totale des rémunérations selon le scénario 64
Figure 2.1 - Dépenses du système de retraite en % du PIB observées et projetées 77
Figure 2.2 - Dépenses du système de retraite en % des dépenses publiques 78
Figure 2.3 - Les déterminants de l'évolution de la masse des pensions 79

Figure 2.4 - Âge conjoncturel de départ à la retraite 80
Figure 2.5 - Effectifs de retraités et de cotisants observés et projetés 81
Figure 2.6 - Pension nette moyenne et revenu net d'activité moyen en projection 83
Figure 2.7 - Évolution observée et projetée entre 2002 et 2070 de la part des dépenses de retraite dans le PIB et contributions à cette évolution 86
Figure 2.8 - Part des dépenses de retraite dans le PIB observée et projetée des régimes de base des salariés du privé et des indépendants ainsi que du FSV 87
Figure 2.9 - Les déterminants de l'évolution de la masse des pensions de la Cnav dans le PIB 88
Figure 2.10 - Part des dépenses de retraite dans le PIB observée et projetée des régimes complémentaires des salariés du privé et des indépendants 89
Figure 2.11 - Les déterminants de l'évolution de la masse des pensions de l'Agirc-Arrco dans le PIB 90
Figure 2.12 - Part des dépenses de retraite dans le PIB observée et projetée des régimes de fonctionnaires et assimilés 91
Figure 2.13 - Part des dépenses de retraite dans le PIB observée et projetée du régime de la fonction publique de l'État et de la CNRACL 92
Figure 2.14 - Les déterminants de l'évolution de la masse des pensions du régime de la FPE et de la CNRACL dans le PIB 93
Figure 2.15 - Part des dépenses de retraite dans le PIB observée et projetée des régimes de non-salariés (hors indépendants) 94
Figure 2.16 - Les déterminants de l'évolution de la masse des pensions de la CNAVPL dans le PIB 95
Figure 2.17 - Ressources observées et projetées du système de retraite en % dans le PIB 102
Figure 2.18 - Les déterminants de l'évolution des ressources du système de retraite 104
Figure 2.19 - Financement et répartition 105
Figure 2.20 - Structure de financement du système de retraite de 2004 à 2022 108
Figure 2.21 - Structure de financement du système de retraite par assiette économique 109
Figure 2.22 - Structure de financement par régime ou groupe de régime en 2022 111
Figure 2.23 - Solde observé du système de retraite, en % du PIB 116
Figure 2.24 - Parts des dépenses et des ressources du système de retraite dans le PIB projetées à l'horizon 2070 117
Figure 2.25 - Solde observé et projeté du système de retraite 118
Figure 2.26 - Solde du système de retraite observé et projeté en part de PIB des régimes de base des salariés du privé et des indépendants ainsi que du FSV 119
Figure 2.27 - Solde du système de retraite observé et projeté en part de PIB des régimes complémentaires des salariés du privé et des artisans et commerçants 120
Figure 2.28 - Solde du système de retraite observé et projeté en part de PIB des régimes de fonctionnaires et assimilés 121
Figure 2.29 - Solde du système de retraite observé et projeté en part de PIB des régimes des non-salariés (hors artisans et commerçants) 122
Figure 2.30- Solde moyen à divers horizons en % du PIB 123
Figure 2.31 - Répartition des réserves entre les différents types de régimes obligatoires en répartition fin 2022 (en valeur de marché) 126

Figure 2.32 - Part des dépenses dans le PIB dans les projections de 2023 et de 2022 (scénarios avec un taux de chômage de 4,5 %) 134
Figure 2.33 - Sensibilité de la part des dépenses de retraite projetée dans le PIB aux hypothèses de fécondité 141
Figure 2.34 - Sensibilité de la part des dépenses de retraite projetée dans le PIB aux hypothèses de mortalité 142
Figure 2.35 - Sensibilité de la part des dépenses de retraite projetée dans le PIB aux hypothèses de solde migratoire 143
Figure 2.36 - Sensibilité de la part des dépenses de retraite projetée dans le PIB à l'hypothèse de taux de chômage 144
Figure 2.37 - Différence de solde CNRACL entre la variante et les hypothèses principales concernant la rémunération dans la fonction publique (en points de PIB) 146
Figure 3.1 - Taux de remplacement médian par génération pour les retraités, anciens salariés, à carrière complète 162
Figure 3.2 - Taux de remplacement net à la liquidation du cas type de non-cadre du secteur privé 165
Figure 3.3 - Taux de remplacement net à la liquidation du cas type de fonctionnaire sédentaire de catégorie B 167
Figure 3.4 - Montant de pension selon l'âge de liquidation (en 2016) 170
Figure 3.5 - Durée moyenne d'assurance validée et coefficient de proratisation moyen selon l'âge de liquidation (en 2016) 171
Figure 3.6 - Conditions de liquidation selon l'âge (en 2016) 172
Figure 3.7 - Composition du revenu disponible des ménages retraités et des ménages actifs en 2019 179
Figure 3.8 - Niveau de vie individuel relatif des retraités et des actifs en 2019 (100 % pour l'ensemble des ménages) 180
Figure 3.9 - Niveau de vie mensuel moyen selon le statut d'activité hors loyers imputés 181
Figure 3.10 - Évolution du niveau de vie moyen des retraités : passage de la pension brute (retraités) et des revenus d'activité (actifs) au niveau de vie (en euros constants 2019, divisés par le nombre d'u.c.) 183
Figure 3.11 - Évolution du niveau de vie moyen des retraités entre 1996 et 2019 comparé aux actifs et à l'ensemble de la population 186
Figure 3.12 - Niveau de vie relatif des retraités : évolutions récentes (niveau de vie moyen des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population) 187
Figure 3.13 - Niveau de vie relatif des retraités observé et projeté (niveau de vie moyen des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population) 189
Figure 3.14 - Inégalités de niveau de vie parmi les retraités, les actifs et l'ensemble de la population : évolution du rapport interdécile de 1996 à 2019 193
Figure 3.15 - Masse de niveau de vie détenue par les ménages retraités et actifs selon le niveau de richesse en 2019 194
Figure 3.16 - Niveau de vie moyen selon l'âge rapporté à celui de l'ensemble de la population en 2019 195
Figure 3.17 - Évolutions du pouvoir d'achat au cours de la retraite 198
Figure 3.18 - Évolutions du pouvoir d'achat au cours de la retraite des pensions brutes et nettes de base et complémentaires du non-cadre et du cadre nés en 1932 200

Figure 3.19 - Profil du niveau de vie sur cycle de vie, simulé pour une famille type, couple de non-cadres avec 0 à 3 enfants (en euros constants 2020 par unité de consommation) 202
Figure 4.1 - Espérance de vie à la naissance par année et croissance du niveau de vie moyen de l'ensemble de la population par année (base 100 = 1980) 209
Figure 4.2 - Taux de cotisation pour la retraite d'un salarié non-cadre du secteur privé..... 210
Figure 4.3 - Durée de carrière par génération 211
Figure 4.4 - Taux de remplacement net moyen sur le cycle de vie pour le cas type de non-cadre du secteur privé 213
Figure 4.5 - Taux de remplacement net moyen sur le cycle de vie pour le cas type de fonctionnaire sédentaire de catégorie B sous l'hypothèse d'une part de primes en hausse en projection..... 214
Figure 4.6 - Durée de retraite par génération 215
Figure 4.7 - Décomposition de la durée de vie..... 216
Figure 4.8 - Taux de rendement interne du cas type de salarié non-cadre du secteur privé à carrière complète (actualisation selon les prix)..... 217
Figure 4.9 - Le taux de pauvreté monétaire des retraités de 1996 à 2019..... 221
Figure 4.10 - L'intensité de la pauvreté des retraités de 1996 à 2019..... 224
Figure 4.11 - La privation matérielle et sociale des retraités 226
Figure 4.12 - Rapport entre le seuil de pension nette des 10 % les moins aisés et la pension nette moyenne 227
Figure 4.13 - Taux de remplacement net à l'issue d'une carrière entièrement cotisée au Smic 228
Figure 4.14 - Pension nette à l'issue d'une carrière entièrement cotisée au Smic rapportée au montant de l'Aspa (minimum vieillesse) 230
Figure 4.15 - Part des dispositifs de solidarité dans les montants de pension de droit direct des anciens salariés par statut (privé / public) et régime (base / complémentaire)..... 238
Figure 4.16 - Part des dispositifs de solidarité selon le montant de pension..... 240
Figure 4.17 - Part des masses versées au titre des dispositifs de solidarité selon le montant de pension 241
Figure 4.18 - Taux d'emploi (au sens du BIT) par tranches d'âge quinquennal des femmes et des hommes en 2022 244
Figure 4.19 - Écart du taux d'emploi (au sens du BIT) entre les hommes et les femmes, par tranches d'âge quinquennal, de 1976 à 2022, en points de pourcentage..... 244
Figure 4.20 - Taux de chômage (au sens du BIT) des femmes et des hommes, de 1976 à 2022 (en %) 245
Figure 4.21 - Part de l'emploi à temps partiel dans l'emploi total des femmes et des hommes de 1976 à 2022 (en %) 246
Figure 4.22 - Salaire annuel net moyen des femmes et des hommes, en équivalent temps plein, en euros courants de 1996 à 2020 247
Figure 4.23 - Durée moyenne d'assurance validée tous régimes des femmes rapportée à celle des hommes (retraités de la Cnav) 248
Figure 4.24 - Décomposition des durées moyennes d'assurance validées par les femmes et les hommes selon les modalités (retraités de la Cnav) 249
Figure 4.25 - Montant brut moyen des pensions des femmes rapporté à celui des hommes par année et génération..... 250

Figure 4.26 - Montant brut moyen des pensions des femmes rapporté à celui des hommes projeté par année 251
Figure 4.27 - Décomposition de la pension moyenne totale en pension moyenne de droit direct et de réversion pour les femmes et les hommes en 2011 et 2021 252
Figure 4.28 - Contribution des pensions moyennes de droit direct et de réversion à l'écart de pension moyenne totale projeté entre les femmes et les hommes (scénario 1,0 %) 253
Figure 4.29 - Âge moyen de départ à la retraite des femmes et des hommes, en années 261
Figure 4.30 - Durée moyenne de retraite des femmes et des hommes, en années 262
Figure 4.31 - Variation de l'âge de départ à la retraite selon la génération (en mois) 265
Figure 4.32 - Variation la pension moyenne à la liquidation en euros constants (en %) 266
Figure 4.33 - Variation de la pension cumulée sur cycle de vie (en %) 267
Figure 4.34 - Proportion de gagnants et de perdants du point de vue de la pension cumulée 267
Figure 4.35 - Variation de l'âge de départ à la retraite selon le genre et la génération (en mois) 268
Figure 4.36 - Variation de la pension moyenne à la liquidation en euros constants selon le genre et la génération (en %) 269
Figure 4.37 - Variation de la pension cumulée sur cycle de vie selon le genre et la génération (en %) 270
Figure 4.38 - Proportion de gagnants et de perdants du point de vue de la pension cumulée selon le genre et la génération 270
Figure 4.39 - Variation de l'âge de départ à la retraite selon le quartile de pension et la génération (en mois) 272
Figure 4.40 - Variation de la pension moyenne à la liquidation en euros constants selon le quartile de pension et la génération (en %) 273
Figure 4.41 - Variation de la pension cumulée sur cycle de vie selon le quartile de pension et la génération (en %) 274
Figure 4.42 - Proportion de gagnants et de perdants du point de vue de la pension cumulée selon le quartile de pension et la génération 274
Figure 4.43 - Variation de l'âge de départ à la retraite selon la situation avant la retraite et la génération 275
Figure 4.44 - Variation de la pension moyenne à la liquidation en euros constants selon la situation avant la retraite et la génération (en %) 276
Figure 4.45 - Variation de la pension cumulée sur cycle de vie selon la situation avant la retraite et la génération (en %) 277
Figure 4.46 - Proportion de gagnants et de perdants du point de vue de la pension cumulée selon la situation avant la retraite et la génération 277
Figure 4.47 - Taux moyen de cotisation sur l'ensemble de la carrière pour le cas type de non-cadre du secteur privé par génération 278
Figure 4.48 – Âge de départ à la retraite des cas types de non-cadre du secteur privé et de fonctionnaire sédentaire de catégorie B 279
Figure 4.49 - Taux de remplacement net à la liquidation du cas type de non-cadre du secteur privé – scénario 1,0 % 280
Figure 4.50 - Taux de remplacement net à la liquidation du cas type de fonctionnaire sédentaire de catégorie B – scénario 1,0 % 281
Figure 4.51 - Durée de carrière par génération 282

Figure 4.52 - Durée de retraite par génération 283
Figure 4.53 - Taux de remplacement net à l'issue d'une carrière entièrement cotisée au Smic avant application de la réforme 284
Figure 4.54 - Rapport entre la pension brute à la liquidation et le Smic net après application de la réforme 285
Figure 4.55 -Taux de remplacement net à l'issue d'une carrière entièrement cotisée au Smic après application de la réforme 286
Figure 5.1 - Taux d'emploi des 55-64 ans par tranche d'âge quinquennal 290
Figure 5.2 - Proportion de personnes ayant des limitations d'activité entre 55 et 69 ans 293
Figure 5.3 - Ventilation des situations vis-à-vis du marché du travail par âge détaillé de 50 à 69 ans en 2022 295
Figure 5.4 - Durées moyennes en activité, en emploi et avant la retraite entre 50 et 69 ans . 297
Figure 5.5 - Niveau de vie moyen en 2010 et en 2016 des personnes parties à la retraite en 2013 301
Figure 5.6 - Âge moyen de départ à la retraite par génération 304
Figure 5.7 - Âge moyen de départ à la retraite, selon la génération et le régime de retraite .. 306
Figure 5.8 - Âges moyens de départ des retraités nés en 1950, selon leur régime principal . 307
Figure 5.9 - Taux de retraités et de nouveaux retraités par âge en 2021 308
Figure 5.10 - Taux de retraités par génération et par âge aux âges inférieurs à l'âge d'ouverture des droits 310
Figure 2.19 - Solde observé et projeté du système de retraite selon la convention comptable retenue 353

Tableau 1.1 - Hypothèses de long terme dans les scénarios et variantes du COR 40
Tableau 1.2 - Croissance du PIB en volume et écart de production à l'horizon 2027 41
Tableau 1.3 - Croissance du PIB en valeur à l'horizon 2027 41
Tableau 1.4 - Taux de croissance annuels moyens de la population active et du PIB en volume par tranche décennale 49
Tableau 1.5 - Écarts de PIB et d'emploi entre les scénarios 1,6 % et 0,7 % 50
Tableau 1.6 - Écarts de PIB et d'emploi entre les variantes de taux de chômage et les scénarios associés 50
Tableau 1.7 - Le dispositif de retraite anticipée pour carrières longues 67
Tableau 2.1 - Taux de croissance annuel moyen des dépenses de retraite (euros constants 2021), des effectifs de retraités, de la pension moyenne réelle et du PIB en volume par sous-périodes 75
Tableau 2.2 - Ressources et structure du financement du système de retraite en 2022 106
Tableau 2.3 - Taux de cotisation légaux et taux de prélèvement d'équilibre en 2021 113
Tableau 2.4 - Montants des réserves financières (en valeur de marché) au sein du système de retraite par répartition au 31 décembre 2022 129
Tableau 2.5 - Montants des provisions des régimes préfinancés au sein du système de retraite au 31 décembre 2022 131
Tableau 2.6 - Écart entre 2023 et 2022 de la part des dépenses de retraite dans le PIB et contributions à cet écart (scénario 1,0 %) 135

Tableau 2.7 - Dépenses, nombre de retraités et pension moyenne avant et après réforme (euros 2022, scénario 1,0 %) 135
Tableau 2.8 - Écarts 2023-2022 de ressources en part de PIB (convention EPR) 136
Tableau 2.9 - Écarts 2022-2021 de solde en part de PIB (convention EPR) 137
Tableau 2.10 - Ajustement de l'âge conjoncturel pour équilibrer structurellement le système de retraite chaque année jusqu'à 2070 150
Tableau 2.11 - Ajustement de la pension relative pour équilibrer structurellement le système de retraite chaque année jusqu'à 2070 151
Tableau 2.12 - Ajustement du taux de prélèvement pour équilibrer structurellement le système de retraite chaque année jusqu'à 2070 152
Tableau 2.13 - Augmentation immédiate du taux de prélèvement nécessaire pour équilibrer le système de retraite sur les 15 ou 25 prochaines années, ainsi qu'à l'horizon de projection (*tax gap*) 154
Tableau 2.14 - Diminution immédiate des pensions nécessaire pour équilibrer le système de retraite sur les 15 ou 25 prochaines années, ainsi qu'à l'horizon de projection (*pension gap*) 155
Tableau 3.1 - Pension brute moyenne de droit direct (y compris majoration pour 3 enfants ou plus), selon le régime principal d'affiliation au cours de la carrière, fin 2021 (en euros par mois) 169
Tableau 3.2 - Taux de remplacement net à l'âge d'ouverture des droits, du taux plein et d'annulation de la décote pour les cas types du COR pour la génération 1961 (sauf aide-soignant : génération 1966 et policier : génération 1971) 174
Tableau 3.3 - Taux de remplacement net pour les cas types de non-cadre du secteur privé et de fonctionnaire de catégorie B pour la génération 1961 selon l'âge de départ 175
Tableau 3.4 - Inégalités de niveau de vie parmi les retraités, les actifs et l'ensemble de la population en 2019 192
Tableau 3.5 - Taux de remplacement sur cycle de vie en termes de niveau de vie (rapport entre le niveau de vie durant la retraite et durant la vie active) comparé au taux de remplacement à la liquidation (couple de non-cadres) 203
Tableau 4.1 - Part des pensions de droit direct et de réversion dans les montants de pension en 2016 234
Tableau 4.2 - Part des différents dispositifs de solidarité dans les montants de pension de droit direct en 2016 236
Tableau 4.3 - Part des dispositifs de solidarité dans les montants de pension de droit direct par tranche d'âge quinquennal 239
Tableau 4.4 - Part des dispositifs de solidarité dans les montants de pension de droit direct des femmes et des hommes en 2016 254
Tableau 4.5 - Montants mensuels moyens des pensions de droit direct, avec ou sans dispositifs de solidarité, des femmes et des hommes âgés de 62 ans et plus en 2016 255
Tableau 4.6 - Montants mensuels moyens des pensions de droit direct, avec ou sans majorations pour trois enfants, des femmes et des hommes en 2016 256
Tableau 4.7 - Niveau de vie moyen et taux de pauvreté des femmes et des hommes retraités selon les situations conjugale et matrimoniale en 2019 259
Tableau 5.1 - Profil des personnes de 55 à 61 ans ni en emploi ni à la retraite en 2021 selon la raison de non-emploi (ratios en %) 296

Tableau 5.2 - Proportion d'assurés ayant validé des trimestres l'année même ou l'année précédant le départ à la retraite, selon le type de validation (en %)..... 299
Tableau 5.3 - Proportion d'assurés ayant validé des trimestres l'année même ou l'année précédant le départ en retraite en 2020..... 299