

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 15 octobre 2026 à 10h00
« Inégalités et pauvreté des retraités »

Document n° 12
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

**Inégalités de pension, inégalités de niveau de vie et pauvreté dans les pays
suivis par le COR**

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Inégalités de pension, inégalités de niveau de vie et pauvreté dans les pays suivis par le COR

Cette note propose une comparaison des inégalités de pension et de niveau de vie ainsi que de la pauvreté des personnes âgées dans les onze pays suivis par le COR. Elle met en évidence une situation relativement favorable de la France en matière d'inégalités de revenu et de pauvreté des plus de 65 ans, tandis que les écarts de pension entre les femmes et les hommes y demeurent significatifs. Les différences observées entre pays sont mises en regard de certaines caractéristiques de leurs systèmes de retraite, notamment le niveau des dispositifs de revenu minimal et la place des pensions professionnelles ou individuelles.

1. Inégalités de revenu disponible des personnes âgées de plus de 65 ans

Le coefficient de Gini et les rapports interdéciles constituent deux indicateurs complémentaires des inégalités de revenu¹. Ils sont calculés par l'OCDE à partir de la distribution du revenu disponible équivalent des ménages c'est-à-dire de leur niveau de vie².

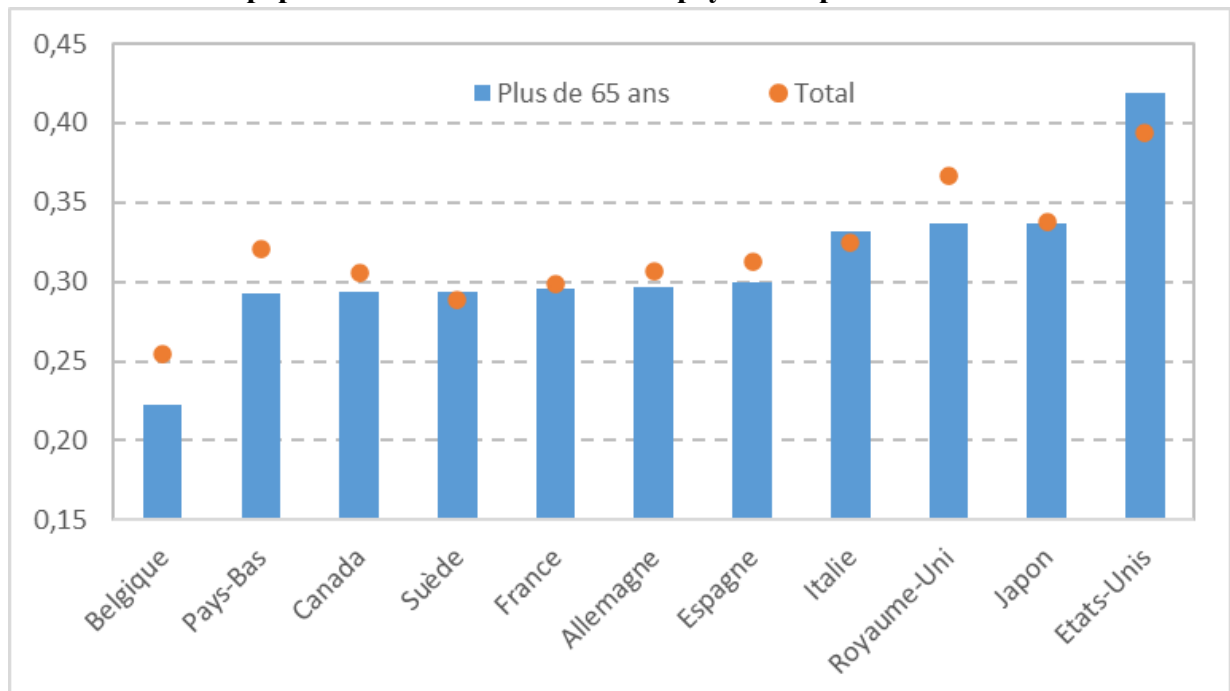
Les inégalités de revenu parmi les personnes âgées de plus de 65 ans diffèrent sensiblement entre les onze pays suivis par le COR. En 2023, le coefficient de Gini s'échelonne de 0,222 en Belgique à 0,419 aux États-Unis. La Belgique se distingue ainsi par le niveau d'inégalité le plus faible. Les Pays-Bas (0,293), le Canada (0,294), la Suède (0,294), la France (0,296), l'Allemagne (0,297) et l'Espagne (0,299) forment ensuite un groupe relativement resserré autour de 0,30. Les inégalités sont plus importantes en Italie (0,331) et au Royaume-Uni (0,336), ainsi qu'au Japon (0,337 en 2021). Les États-Unis se distinguent nettement du reste du panel, avec un coefficient de 0,419.

La comparaison avec l'ensemble de la population permet d'apprécier comment le niveau des inégalités de revenus évolue aux âges élevés. Les inégalités sont sensiblement moins importantes parmi les plus de 65 ans en Belgique (0,222 contre 0,250 pour l'ensemble de la population) et en Allemagne (0,297 contre 0,324), et dans une moindre mesure au Canada (0,294 contre 0,307), aux Pays-Bas (0,293 contre 0,298) et au Royaume-Uni (0,336 contre 0,354). En France, les deux niveaux sont très proches (0,296 contre 0,299). À l'inverse, les inégalités sont légèrement supérieures parmi les personnes âgées en Italie (0,331 contre 0,320) et en Suède (0,294 contre 0,290), et l'écart est nettement plus marqué aux États-Unis (0,419 contre 0,395). Le passage aux âges élevés s'accompagne donc d'une distribution des revenus plus resserrée dans plusieurs pays, mais cette configuration n'est pas générale.

¹ Cf. document n°2 de la séance.

² Le calcul des unités de consommation diffère entre l'OCDE et l'Insee pour la France.

Coefficient de Gini du revenu disponible des personnes âgées de plus de 65 ans et de la population totale en 2023 dans les pays suivis par le COR*



*année 2021 pour le Japon.

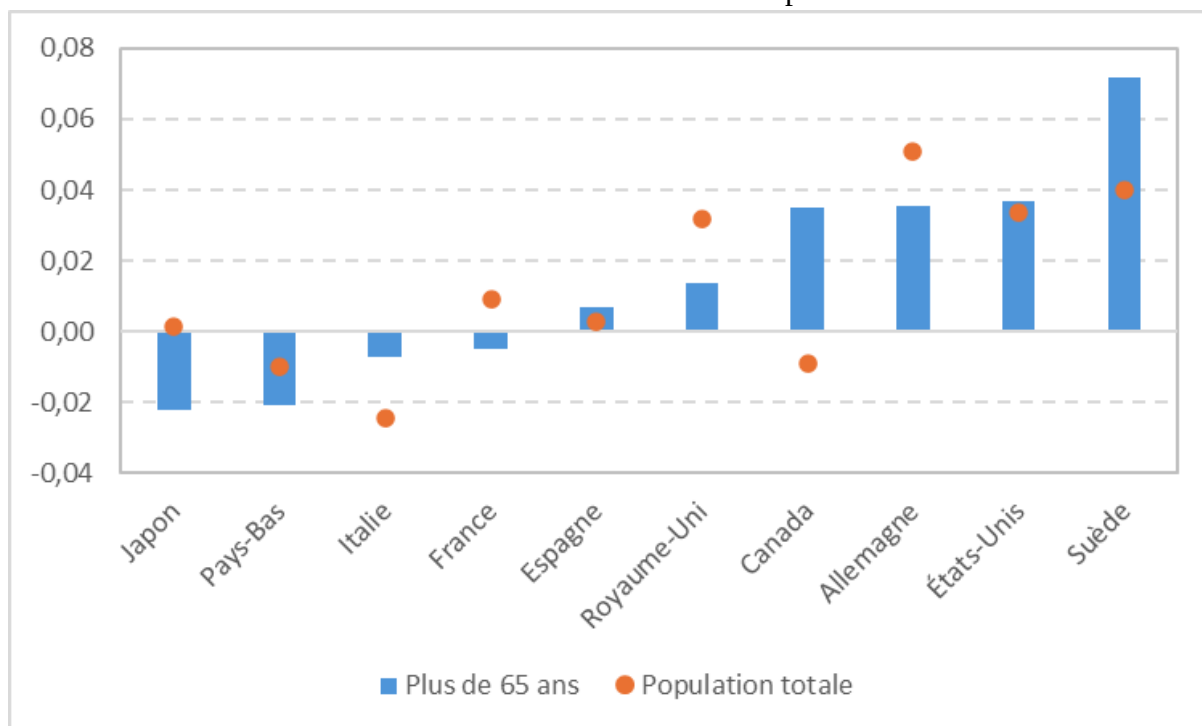
Source : OCDE.

La comparaison des évolutions temporelles complète ce constat des niveaux d'égalité. Depuis le début des années 2000, les inégalités de revenu ont relativement peu évolué en moyenne dans les pays de l'OCDE, tant parmi les personnes âgées que dans l'ensemble de la population. Cette stabilité moyenne masque cependant des trajectoires nationales contrastées. Parmi les pays suivis par le COR, la Suède se distingue par une progression particulièrement importante du coefficient de Gini des plus de 65 ans, de l'ordre de 0,08 depuis 2000, nettement supérieure à celle observée dans l'ensemble de la population. Les inégalités parmi les personnes âgées ont également progressé aux États-Unis et en Allemagne, mais dans des proportions moindres.

À l'inverse, les inégalités ont diminué parmi les personnes de 65 ans ou plus dans plusieurs pays suivis par le COR, notamment en Espagne, en Italie, au Royaume-Uni et au Japon. La France se caractérise, quant à elle, par une évolution plus limitée. Ces trajectoires peuvent notamment être mises en regard des transformations des systèmes de retraite, mais aussi de l'évolution des carrières et des rémunérations des générations successives arrivant à la retraite, de la composition des ménages et des autres sources de revenu. Les comparaisons dans le temps doivent toutefois être interprétées avec prudence, en raison notamment de ruptures de séries affectant certains pays. Ainsi, l'OCDE ne présente pas, pour la Belgique, de série permettant une comparaison sur l'ensemble de la période depuis 2000.

Évolution des inégalités de revenus dans le temps : personnes âgées et population totale

Variation du coefficient de Gini du revenu disponible
entre 2000 et la dernière année disponible

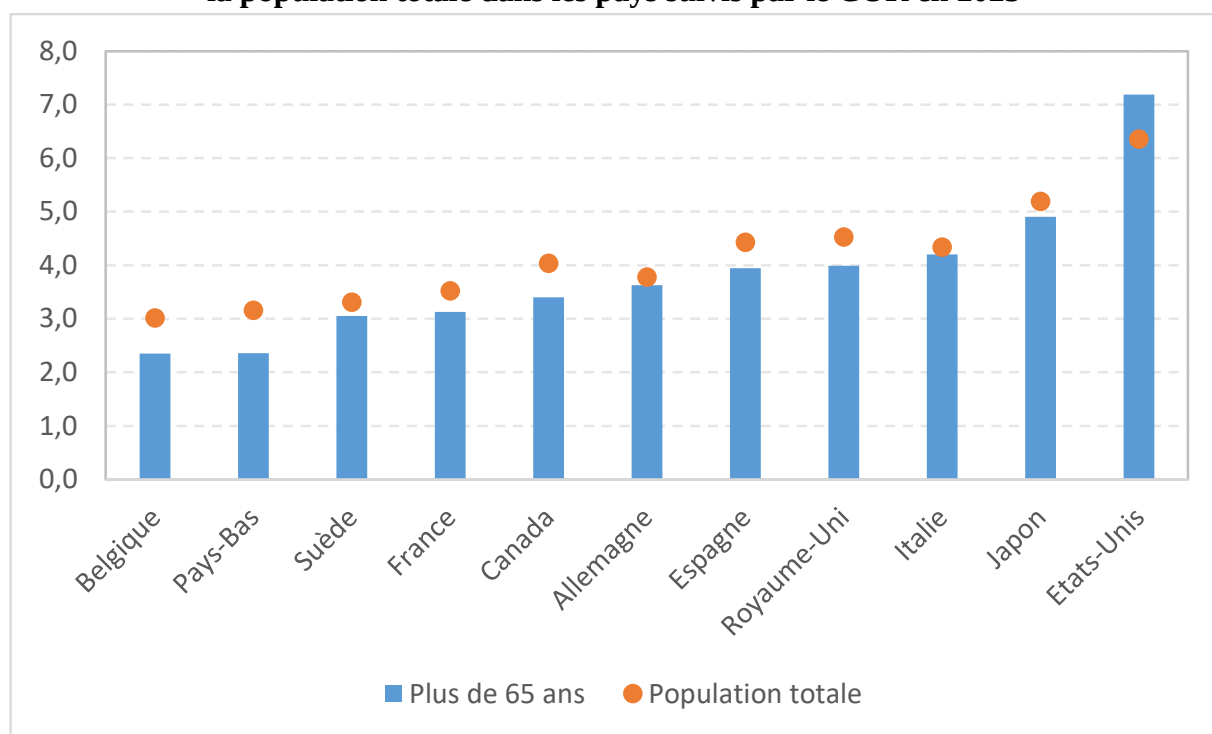


Les données les plus récentes se rapportent à 2022, sauf pour les pays suivants : Canada, États-Unis, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède (2023), Allemagne et Japon (2021).

Source : OCDE, Base de données sur la distribution des revenus.

Les rapports interdéciles confirment les différences mises en évidence par le coefficient de Gini. Les États-Unis se distinguent par un rapport D9/D1 de 7,2 chez les plus de 65 ans en 2023 : le revenu au 9^e décile y est ainsi plus de sept fois supérieur à celui du 1^{er} décile. En France, ce rapport n'est que de 3,1. La comparaison avec la population totale aboutit également à des résultats cohérents avec ceux du Gini : en France, le rapport D9/D1 est inférieur chez les plus de 65 ans (3,1 contre 3,5), tandis qu'aux États-Unis la situation est inverse (7,2 contre 6,4). Les deux indicateurs convergent ainsi vers le constat d'inégalités relativement contenues parmi les personnes âgées en France et particulièrement élevées aux États-Unis.

Ratio interdécile D9/D1 du revenu disponible des personnes âgées de plus de 65 ans et de la population totale dans les pays suivis par le COR en 2023



*année 2021 pour le Japon.

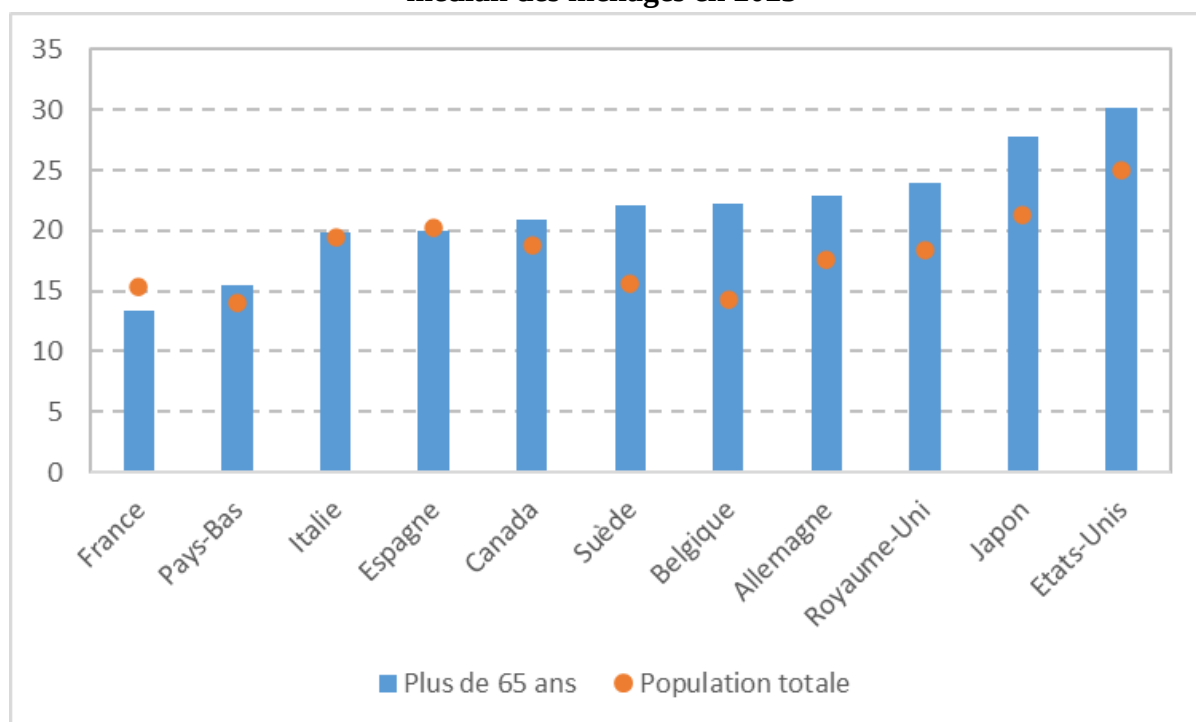
Source : OCDE.

2. Taux de pauvreté

Les écarts entre pays sont également importants en matière de pauvreté monétaire. En 2023, le taux de pauvreté relative des plus de 65 ans est particulièrement faible en France (13,3 %). Il est également relativement contenu aux Pays-Bas (15,5 %), en Italie (19,8 %), en Espagne (20,0 %) et au Canada (20,9 %). Il dépasse 20 % en Suède (22 %), en Belgique (22,3 %), en Allemagne (22,8 %) et au Royaume-Uni (23,9 %), et atteint des niveaux particulièrement élevés au Japon (27,8 % pour l'année 2021) et aux États-Unis (30,2 %).

La comparaison avec l'ensemble de la population fait apparaître des situations contrastées. En France, les plus de 65 ans sont sensiblement moins exposés à la pauvreté que l'ensemble de la population : leur taux s'établit à 13,3 %, contre 15,4 % pour l'ensemble, soit un écart de -2,1 points. La situation est proche en Espagne, où le taux des personnes âgées de plus de 65 ans (20,0 %) est légèrement inférieur à celui de l'ensemble de la population (20,2 %). À l'inverse, les personnes âgées sont davantage exposées à la pauvreté dans plusieurs pays, notamment aux Pays-Bas, au Canada, en Suède, en Belgique, en Allemagne, au Royaume-Uni, au Japon et aux États-Unis. La France se singularise ainsi par le taux de pauvreté des personnes âgées le plus faible des pays suivis par le COR et par une exposition à la pauvreté sensiblement inférieure à celle de l'ensemble de sa population.

Pourcentage de personnes dont le revenu est inférieur à 60 % du revenu disponible médian des ménages en 2023*



*année 2021 au Japon.

Source : OCDE.

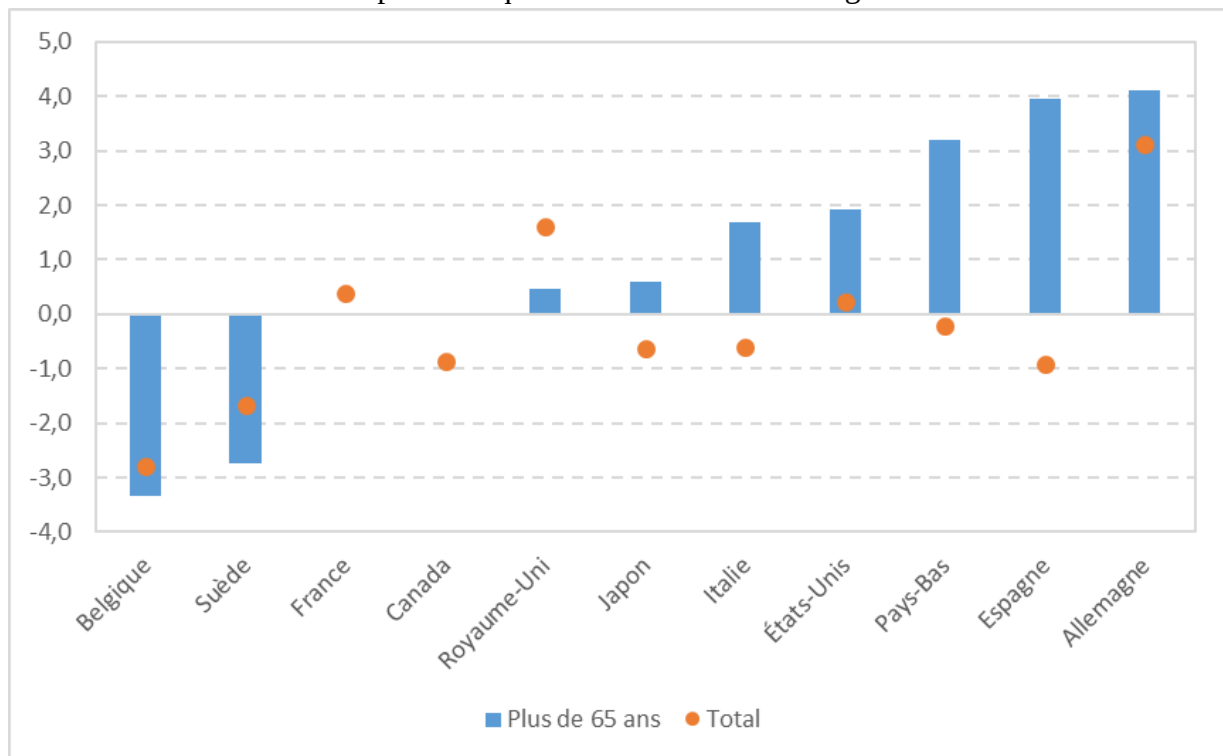
L'évolution depuis 2011 du pourcentage de personnes dont le revenu est inférieur à 50 % du revenu disponible³ fait apparaître des trajectoires tout aussi contrastées. La pauvreté des personnes âgées a fortement augmenté en Allemagne (+4,1 points chez les plus de 65 ans, contre +3,1 points dans l'ensemble de la population) et en Espagne (+4,0 points contre -0,9 point). Elle a également progressé aux Pays-Bas (+3,2 points contre -0,2 point), aux États-Unis (+1,9 point contre +0,2 point) et en Italie (+1,7 point contre -0,6 point). À l'inverse, elle a diminué en Belgique (-3,3 points chez les plus de 65 ans, contre -2,8 points dans l'ensemble de la population) et en Suède (-2,7 points contre -1,7 point). En France, elle est restée stable parmi les personnes âgées tandis qu'elle augmentait légèrement dans l'ensemble de la population (+0,4 point) ; au Canada, sa stabilité parmi les plus de 65 ans contraste avec une diminution de 0,9 point dans l'ensemble de la population.

Ces évolutions montrent que la pauvreté des personnes âgées ne suit pas mécaniquement celle de l'ensemble de la population. Le contraste est particulièrement net en Espagne et aux Pays-Bas, où elle a augmenté parmi les plus de 65 ans alors qu'elle reculait légèrement dans la population totale. Elles montrent également l'intérêt de distinguer les évolutions des niveaux : malgré sa hausse depuis 2011, le taux de pauvreté des personnes âgées aux Pays-Bas demeure ainsi le plus faible des onze pays étudiés en 2023.

³ L'évolution du pourcentage de personnes dont le revenu est inférieur à 60 % du revenu disponible n'est pas disponible dans les données OCDE.

Évolution du taux de pauvreté monétaire relative entre 2011 et 2022 selon l'âge

Variation en points de pourcentage de la part des revenus inférieure à 50 % du revenu disponible équivalent médian des ménages



Source : OCDE.

3. Des écarts à mettre en perspective avec l'organisation du système de retraite

Les écarts d'inégalités et de pauvreté observés entre les pays peuvent être mis en regard de l'architecture de leurs systèmes de retraite. Trois dimensions apparaissent particulièrement importantes : le niveau et les conditions d'accès aux dispositifs assurant un revenu minimal aux personnes âgées ; le degré de redistribution opéré par les régimes obligatoires ; et la place ainsi que la couverture des régimes professionnels ou individuels. Cette mise en perspective ne permet toutefois pas d'établir un lien causal direct, le revenu disponible des personnes âgées dépendant également de la fiscalité, des autres prestations sociales, des revenus du patrimoine ou d'activité et de la composition des ménages.

Au total, il n'existe pas de modèle unique associé à de faibles inégalités ou à une faible pauvreté des personnes âgées. La Belgique s'appuie notamment sur des mécanismes redistributifs importants au sein du système obligatoire ; les Pays-Bas combinent un socle public universel relativement élevé et une couverture professionnelle presque généralisée ; la France repose davantage sur des régimes obligatoires et des dispositifs de solidarité ; la Suède associe régime public et pensions professionnelles quasi universelles. À l'inverse, lorsque le premier étage de protection est relativement limité et que l'accès aux compléments de retraite est inégal, comme aux États-Unis, les disparités de revenu aux âges élevés peuvent être plus importantes. L'architecture du système de retraite constitue donc un élément essentiel d'interprétation, sans suffire à expliquer à elle seule les écarts observés entre pays.

Encadré : L'organisation du système de retraite dans les pays suivis par le COR

La Belgique se caractérise par une faible dispersion des revenus des personnes âgées. Si leur niveau de vie relatif n'y est pas particulièrement élevé, le système obligatoire comporte d'importants mécanismes de redistribution. La pension minimale contributive pour une carrière complète représente 34,7 % du salaire moyen selon les conventions de l'OCDE, soit un niveau relativement élevé en comparaison internationale, et environ 41 % des personnes âgées de 65 ans et plus en bénéficient¹. Les rémunérations prises en compte pour le calcul de la pension sont par ailleurs plafonnées. Le taux de participation aux plans de retraite professionnels volontaires est par ailleurs assez élevé en Belgique (environ 59 % de la population d'âge actif). L'ensemble de ces mécanismes contribue à éclairer la faible dispersion des revenus observée parmi les personnes âgées.

Les Pays-Bas présentent une configuration différente mais également protectrice au bas de la distribution. La pension publique de base liée à la résidence représente environ 29 % du salaire moyen pour une durée de résidence complète² et couvre la quasi-totalité des personnes âgées. Elle est complétée par des régimes professionnels capitalisés à couverture quasi universelle. L'association d'un socle public largement diffusé et de pensions professionnelles couvrant l'essentiel des salariés peut être mis en regard du très faible taux de pauvreté des personnes âgées, même si celui-ci a augmenté depuis 2011.

La France et l'Espagne reposent davantage sur des régimes obligatoires liés aux revenus, complétés par des dispositifs visant à protéger les personnes situées en bas de la distribution. En France, l'Allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa), qui garantit un niveau minimal de ressources aux personnes âgées disposant de faibles revenus, représente 27,0 % du salaire moyen selon l'OCDE, tandis que le minimum contributif atteint 23,8 % pour une carrière complète. En Espagne, la pension minimale contributive est plus élevée, à 36,4 % du salaire moyen, mais elle concerne une part plus réduite des personnes âgées. Dans les deux pays, les pensions privées jouent un rôle plus limité que dans les systèmes néerlandais ou suédois. La prépondérance des régimes obligatoires et l'existence de dispositifs de solidarité contribuent ainsi à expliquer la protection relativement forte du bas de la distribution, particulièrement marquée en France.

La Suède associe quant à elle un régime public lié aux revenus, une composante obligatoire capitalisée et un système très développé de pensions professionnelles, dont la couverture est presque universelle. Cette architecture assure une couverture très large des revenus à la retraite, mais n'empêche pas une augmentation des inégalités parmi les plus de 65 ans depuis le début des années 2000. Ce cas rappelle qu'une couverture étendue des régimes de retraite ne suffit pas à déterminer à elle seule la distribution des revenus parmi les personnes âgées.

L'Allemagne et l'Italie se caractérisent par un lien relativement étroit entre carrière et droits à pension, tandis que leurs mécanismes de protection du bas de la distribution sont moins généreux ou moins largement diffusés que dans certains autres pays du panel. En Allemagne, il n'existe pas de pension minimale contributive au sens de la classification de l'OCDE et la *Grundsicherung im Alter*, une prestation d'assistance sous condition de ressources, représente 19,0 % du salaire moyen. Les pensions professionnelles et individuelles occupent une place importante mais leur couverture n'est pas universelle. En Italie, l'*Assegno sociale*, prestation non contributive et soumise à condition de ressources, représente 19,5 % du salaire moyen et la pension minimale contributive 21,8 %, tandis que les pensions complémentaires volontaires demeurent relativement peu diffusées. Ces caractéristiques peuvent contribuer à éclairer des taux de pauvreté des personnes âgées plus élevés qu'en France, en Belgique ou aux Pays-Bas.

Au Royaume-Uni, la *State Pension* constitue le principal socle public, tandis que les pensions professionnelles ont pris une importance croissante avec le développement de l'affiliation automatique. Le montant du premier étage demeure toutefois relativement limité par rapport au salaire moyen. La situation britannique associe ainsi une protection publique de base et une place importante des droits professionnels, qui restent liés aux trajectoires de carrière.

Le Canada combine une pension publique de base largement diffusée, des prestations ciblées et des régimes obligatoires liés aux revenus. Les pensions privées complètent ce socle sans atteindre une couverture universelle. Cette combinaison contribue à protéger le bas de la distribution : le Canada présente à la fois des inégalités relativement contenues parmi les plus de 65 ans et un taux de pauvreté inférieur à celui de l'ensemble de sa population.

Le Japon associe une pension publique de base et une pension obligatoire liée aux revenus, complétées par des pensions professionnelles. Le montant de la pension de base apparaît toutefois relativement faible au regard du salaire moyen : 15,8 % selon les conventions de l'OCDE. Ce niveau relativement limité du premier étage constitue un élément à mettre en regard du taux de pauvreté élevé des personnes âgées, qui atteint 20 %.

Enfin, les États-Unis se distinguent nettement des autres pays étudiés. La Social Security est obligatoire et comporte des mécanismes redistributifs, mais le *Supplemental Security Income* (SSI) destiné aux personnes âgées disposant de faibles ressources demeure relativement modeste en comparaison internationale. Parallèlement, les pensions professionnelles et individuelles occupent une place importante mais leur couverture n'est pas universelle. Il en résulte une forte hétérogénéité des ressources à la retraite : certains ménages disposent de pensions professionnelles et d'actifs financiers importants, tandis que d'autres dépendent principalement de la Social Security. Cette configuration constitue un élément d'interprétation du niveau particulièrement élevé des inégalités et de la pauvreté parmi les personnes âgées aux États-Unis.

¹ Cf. Panorama des pensions 2025, OCDE.

² 50 ans de résidence aux Pays-Bas.

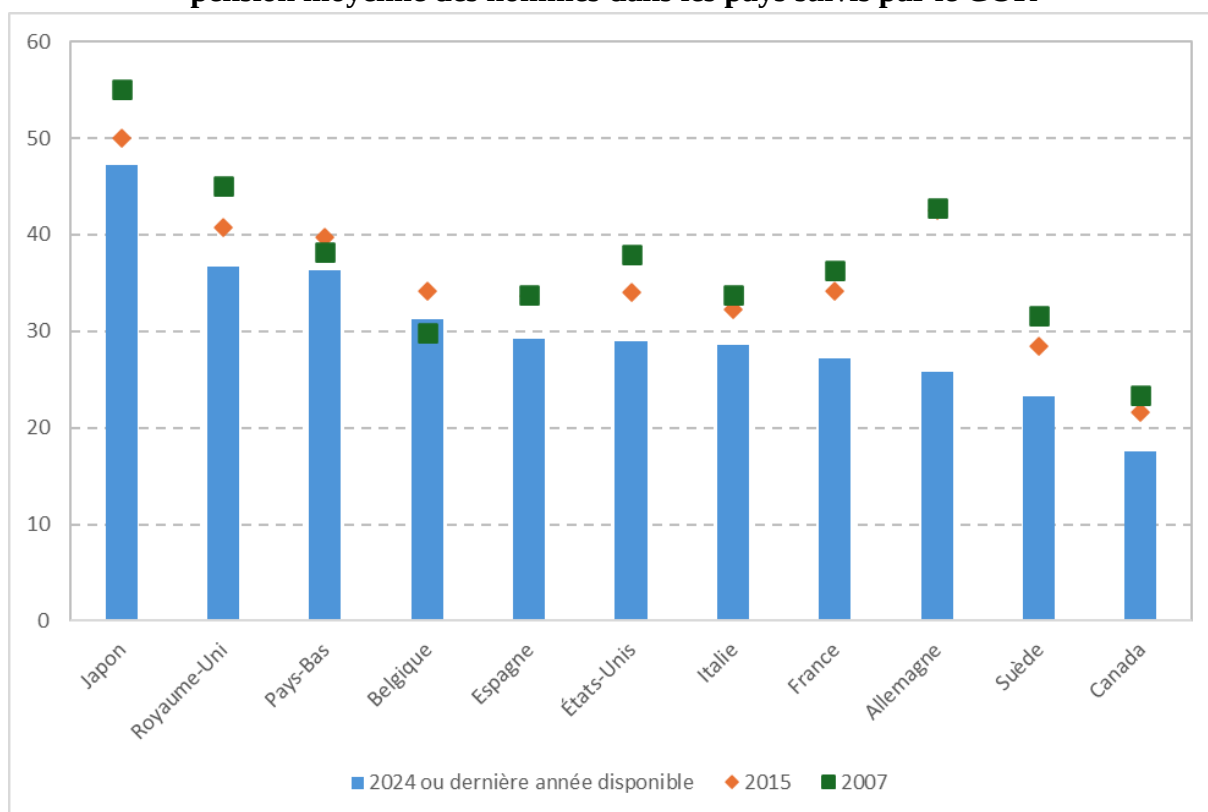
4. Inégalités de pensions entre hommes et femmes

Dans l'ensemble des pays suivis par le COR, les pensions perçues par les femmes demeurent inférieures à celles des hommes, même si l'écart tend à se réduire. En 2024, il s'échelonne d'environ 18 % au Canada à 47 % au Japon. Il dépasse également 35 % au Royaume-Uni et aux Pays-Bas.

Avec un écart de pension de 27 % en 2024, la France occupe une position intermédiaire parmi les pays suivis par le COR. L'écart y est nettement inférieur à ceux observés au Japon, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, mais supérieur notamment à ceux du Canada et de la Suède. Il demeure également supérieur à la moyenne de l'OCDE, qui s'établit à 23 %.

Les écarts se sont toutefois sensiblement réduits au cours des dernières décennies. En moyenne dans l'OCDE, l'écart de pension entre les femmes et les hommes est passé de 28 % en 2007 à 23 % en 2024. En France, il a diminué d'environ 36 % à 27 %, soit près de 9 points. La baisse est encore plus marquée en Allemagne, où elle dépasse 15 points. Cette tendance reflète notamment le rapprochement progressif des trajectoires professionnelles des femmes et des hommes. Les différences de durée de carrière, de temps de travail et de rémunération se répercutent en effet sur les droits à retraite ; leur réduction ne se transmet toutefois que progressivement aux pensions, qui reflètent les carrières des générations aujourd'hui retraitées.

Écart entre la pension moyenne des hommes et celle des femmes en pourcentage de la pension moyenne des hommes dans les pays suivis par le COR



Source : OCDE.

L'écart de pension ne constitue toutefois pas une mesure directe des différences de niveau de vie entre les femmes et les hommes âgés. Les pensions sont mesurées au niveau individuel, tandis que le revenu disponible équivalent est calculé au niveau du ménage et tient compte de l'ensemble de ses ressources. Au sein d'un couple, un même niveau de vie est ainsi attribué aux deux conjoints. Le revenu disponible intègre également d'autres ressources que les pensions, notamment les revenus d'activité et du patrimoine. Enfin, les personnes ne percevant aucune pension individuelle sont exclues du calcul de l'écart de pension.

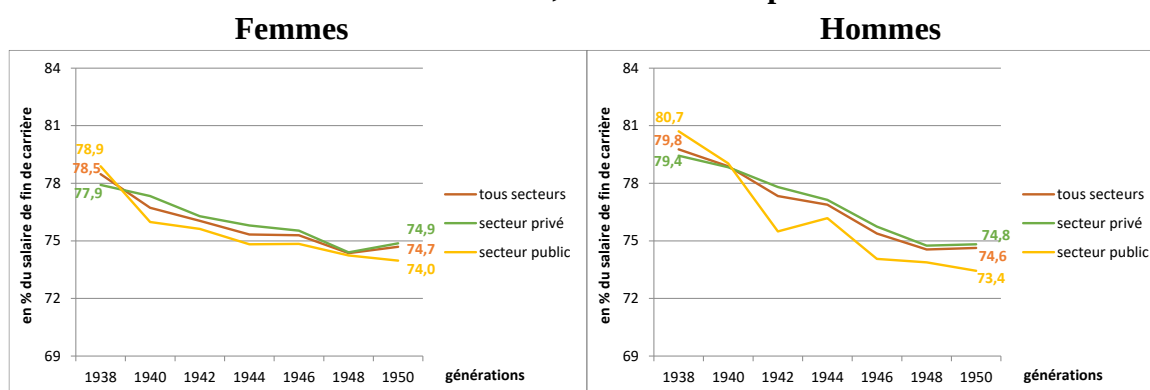
Annexe : Taux de remplacement net médian selon le secteur d'activité et le genre

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.

Quel que soit le secteur d'activité considéré et le sexe, le taux de remplacement médian diminue d'environ 5 points entre les générations 1938 et 1948 (- 4 points pour les femmes et - 5 points pour les hommes) 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 alors qu'il se stabilise pour ceux du secteur privé. La baisse est plus importante pour le secteur public en raison de l'augmentation de la part des primes dans la rémunération, à individu donné, et de la déformation de la structure des fonctionnaires avec de plus en plus de catégories A ayant un fort taux de prime. 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.

Si les taux de remplacement médians des hommes sont supérieurs à ceux des femmes pour les générations nées dans les années 1940, l'écart se réduit au fil des générations en raison de l'amélioration des carrières féminines. Ils deviennent équivalents pour les retraités nés en 1950.

Figure 3.C – Taux de remplacement net médian par génération pour les retraités, anciens salariés, à carrière complète



Note : le secteur d'activité (privé ou public) correspond au régime de fin de carrière. Les régimes spéciaux de salariés sont classés avec le secteur public.

Lecture : la moitié des hommes nés en 1938, et ayant terminé leur carrière dans le secteur privé, perçoivent une pension de retraite correspondant à moins de 79,4 % du salaire moyen qu'ils touchaient avant leur départ à la retraite, contre 74,8 % pour ceux 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.