



UNSA Retraités

Rapport du Conseil d'Orientation des Retraites Juin 2023 (Synthèse)

La publication du 10^{ème} rapport du Conseil d'Orientation des Retraites (COR) le 22 juin 2023 laisse interrogatif quant à la présentation des données et à leur analyse d'une année sur l'autre. La réforme imposée par l'exécutif ne règle pas le problème du déficit et opère un recul sur le progrès social.

En conclusion de ce rapport, l'impact de la réforme sur l'équité entre les générations serait limité, l'impact sur le taux de remplacement aussi, quant à la durée de carrière elle augmenterait de 4 mois, tous régimes confondus, pour les personnes nées entre 1961 et 2000. La durée de retraite, en nombre d'années et en proportion de la durée de vie totale, serait réduite dans les mêmes proportions.

Tout cela pour ça !

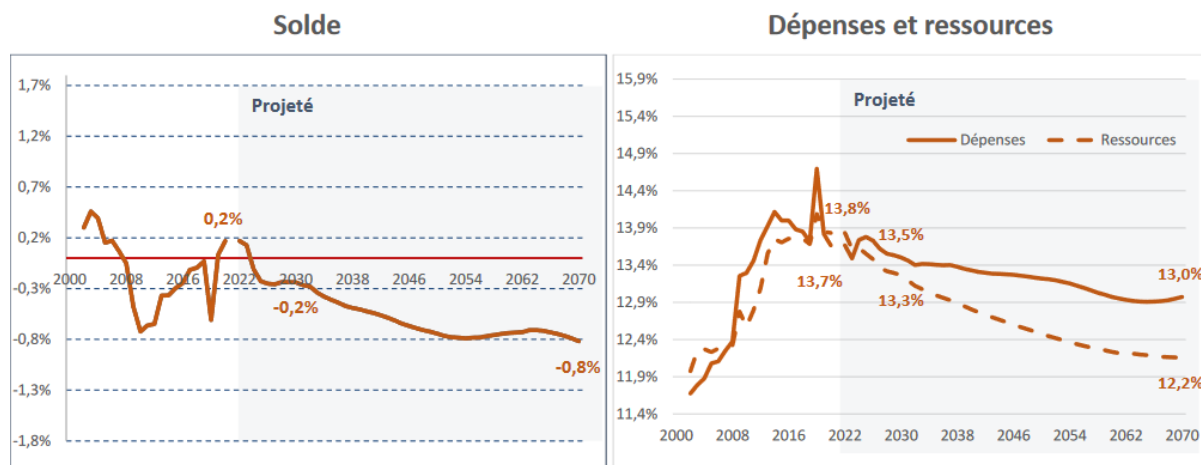
Si dans le rapport du COR de 2022, les dépenses prévisionnelles de retraite dans le PIB, d'après le gouvernement, étaient considérées globalement stables, il y a changement de paradigme en juin 2023 ! Passant de 13.8% en 2021, 13.7% en 2022 (360.7 milliards d'euros), puis à 13.9% en 2027, les dépenses avaient atteint un pic à 14,7 % en 2020 expliqué par la forte contraction du PIB liée à la crise sanitaire. Ainsi la part des dépenses de retraite retrouve les niveaux des années 2010. Les ressources s'établissent à 368 milliards euros (hors produits financiers), soit 13.8% du PIB en 2022, à l'horizon 2070, elle devrait être aux alentours de 12 % du PIB quel que soit le scénario.

En avril 2023, les membres du COR se sont réunis et ont décidé de modifier la présentation du rapport et de ses annexes. En effet, les conventions appliquées au précédent rapport faisaient état d'une situation moins alarmante qu'accentuait la mise en évidence des excédents. Après avoir subi de nombreuses critiques, qu'elles soient le fait du gouvernement ou de nombreux médias sur les différents scénarios retenus pour établir les projections en 2022, les membres du COR, à la fois pour tenir compte des choix budgétaires du gouvernement, pour gagner en lisibilité et réduire l'écart entre les résultats de leurs projections et ceux qui permettaient de mettre en évidence une nécessaire réforme des retraites, affichent une méthode différente pour tenir compte de la « participation » de l'Etat à l'équilibre du régime des retraites (convention EPR : Equilibre Permanent des Régimes équilibrés) ; le régime de la Fonction publique d'Etat et les régimes spéciaux ne seront plus présentés comptablement dans la lignée des rapports précédents ! Là où la contribution de l'Etat stipulée par la Loi ramenait l'équilibre des comptes, va apparaître, en figeant les taux de cotisations, une réduction « progressive » de ladite contribution, réduction accentuée mécaniquement par la baisse du nombre de fonctionnaires, provoquant une diminution de la masse salariale et ipso facto de l'assiette de calcul des cotisations, réduction encore aggravée par le gel du point d'indice et l'augmentation de la part des primes diminuant le taux de remplacement des fonctionnaires puisque la pension des fonctionnaires est calculée sur la base du dernier traitement hors primes et, de surcroît, une augmentation de la part des primes (de 14.7% en 1988 à 21.8% en 2013, avec une stabilité autour de 21% depuis) diminuera les charges futures de retraite pour les régimes publics.

La baisse du taux de remplacement évoquée 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. 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.

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



Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, hors RAFF. Retraités ayant au moins un droit direct de retraite.

Ainsi, sur le long terme, si les dépenses diminuent de 13.7% du PIB en 2022 à 13% en 2070, les ressources suivront une tendance à la baisse encore plus prononcée, passant de 13.8% du PIB en 2022 à 12.8% en 2070.

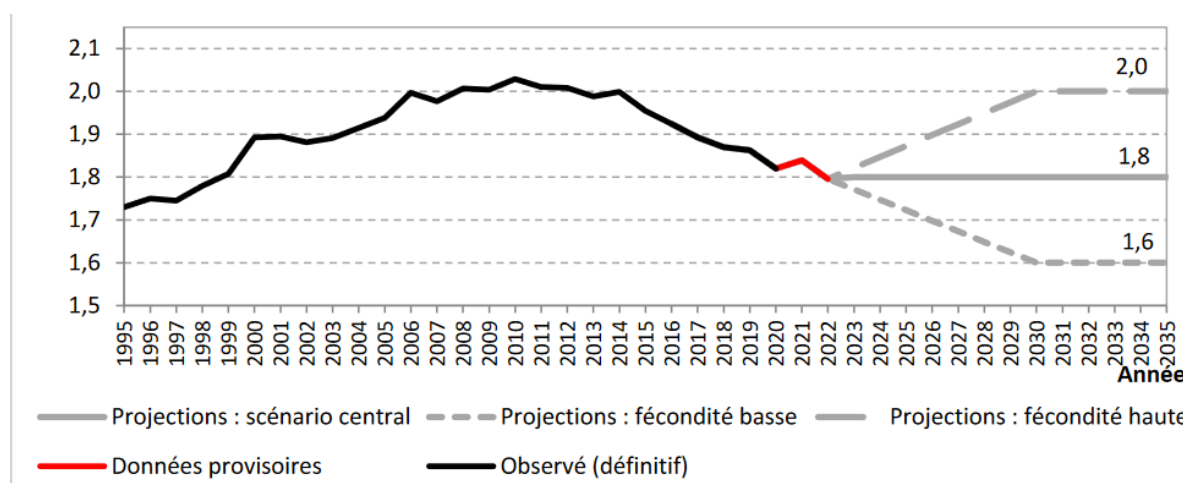
Si, d'une part, l'ensemble des membres du COR rappelle qu'il n'y a pas de « révisions substantielles » entre les projections faites en 2022 et celles de 2023, d'autre part, qu'à l'horizon 2030 la situation s'améliore par la prise en compte de la dernière réforme des retraites, il est aussi écrit : « 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 ..., d'autre part parce que d'autres modifications du contexte démographique et macroéconomique entre 2022 et 2023 sont prises en compte dans la présentation exercée », A cela s'ajoutera la prise en compte des dernières données disponibles.

Le contexte démographique et la population active

Le contexte démographique pourrait être le plus facile à appréhender : il s'appuie sur l'évolution du taux de fécondité, le solde migratoire et l'évolution de l'espérance de vie.

Si l'indicateur du **taux de fécondité** a régulièrement crû entre 1995 et 2010 en dépit de la limitation sensible du nombre de femmes en âge de procréer, fort nous est de constater que cette tendance a évolué entre 2014 et 2022 passant d'un taux de 2 à 1.8. Ainsi premier constat : le seuil de renouvellement des générations nécessitant un taux de 2.1 n'est pas atteint ; non seulement il y a moins de naissances, mais l'âge moyen de la maternité recule, tendance amorcée en 1970 : 24.2 ans en 1970, 28.1 ans en 2010, 31 ans en 2022.

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.

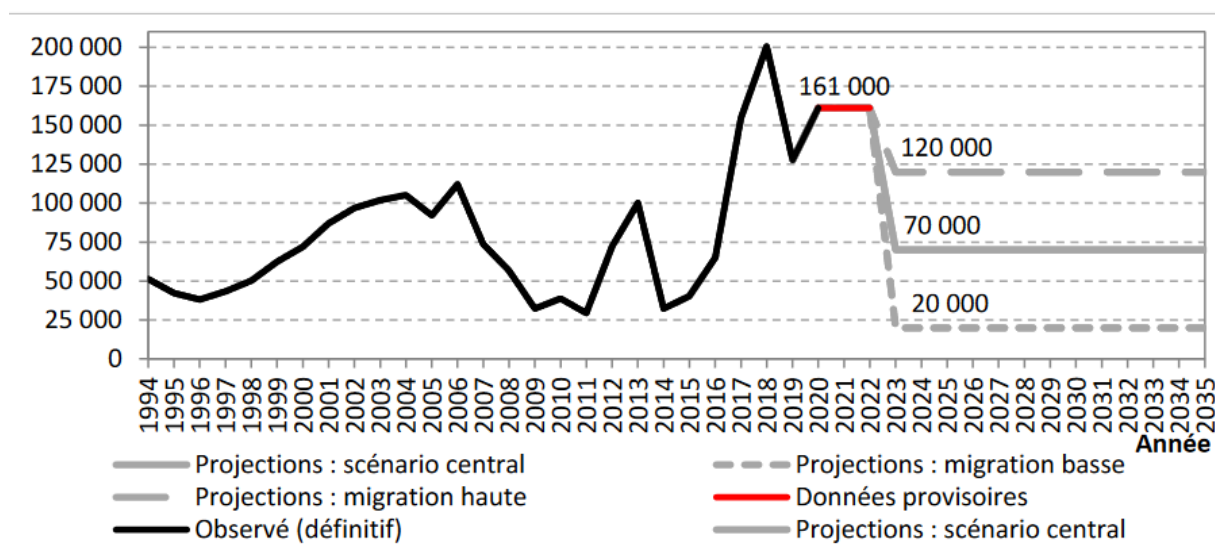
Champ : France hors Mayotte jusqu'en 2013, y compris Mayotte à partir de 2014.

Source : Insee, bilan démographique 2022 et projections de population 2021-2070.

Le solde migratoire, différence entre nombre de personnes entrées sur le territoire et nombre de personnes sorties au cours d'une année, n'évolue pas de façon régulière et renforce l'incertitude de son évolution, celle-ci étant mesurée par sondage entre 2 recensements.

Depuis le début de la décennie 2020, entrées et sorties du territoire ont été freinées, voire rendues impossible lors de la crise sanitaire. L'hypothèse d'un solde positif de 161 000 entrées nettes retenue ne colle pas à la réalité et au contexte géopolitique.

Solde migratoire observé puis projeté



L'espérance de vie, 85.2 ans pour les femmes, 79.3 ans pour les hommes en 2023, a un rythme de progression moins rapide.

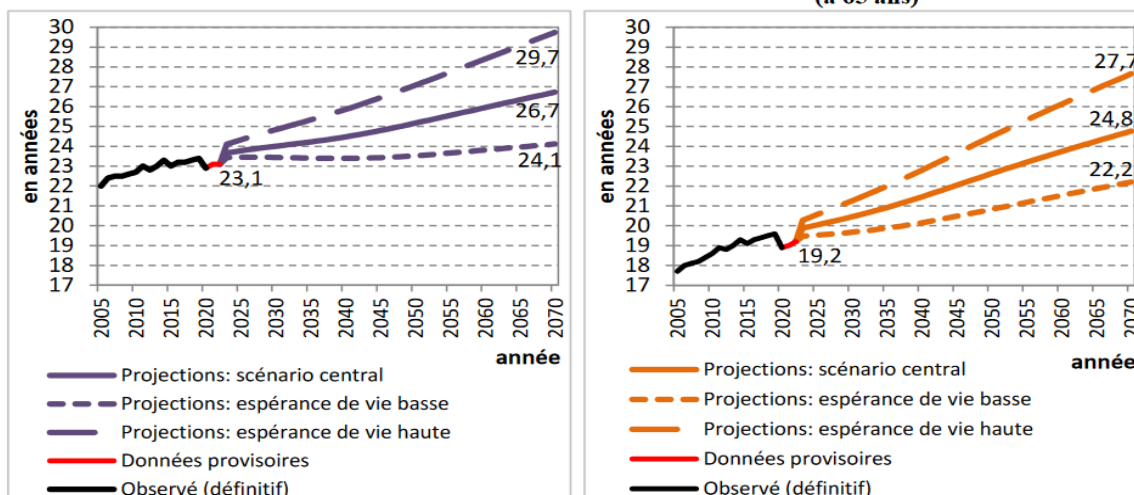
Sur la période 1950-2022, la progression a été de 8.5 ans pour les femmes et de 7 ans pour les hommes. Elle est tributaire des conditions météorologiques (2003, 2015, ...) et épidémiologiques (COVID en 2020-2021, grippe en 2022).

Ainsi, si avant 2014, le gain d'espérance de vie progressait de 1.5 à 2 ans par décennie, entre 2014 et 2019 il n'est plus que de 0.1 année par 5 ans pour les femmes, 0.3 année pour les hommes. A 65 ans l'espérance de vie d'une femme est de 23.1 ans et de 19.2 ans pour un homme.

Les épisodes de surmortalité observés sur les dernières années tendraient à adopter le scénario correspondant à l'hypothèse la plus pessimiste construite par l'INSEE avec une légère progression pour les hommes et une stabilité pour les femmes.

Il apparaîtrait que les années de vie « gagnées » après 65 ans le seraient en bonne santé, c'est-à-dire sans limitations d'activités. L'espérance de vie en bonne santé à 65 ans a plus progressé que l'espérance de vie à 65 ans. Néanmoins, le jeu sur les expressions « en bonne santé » et « sans incapacité » montre cette incertitude quant à la pertinence des indicateurs dans un contexte aléatoire (évolutions climatiques et épidémiologiques), de la même façon les expressions reprenant « l'absence d'incapacités, l'incapacité réduite ou modérée » donnent une élasticité aux chiffres présentés. L'analyse faite sur l'espérance de vie à la naissance en 2021, en hausse par rapport à 2020, ne peut masquer qu'elle reste inférieure au niveau atteint en 2019.

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.

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

Figure 1.5a - Sans limitation d'activité

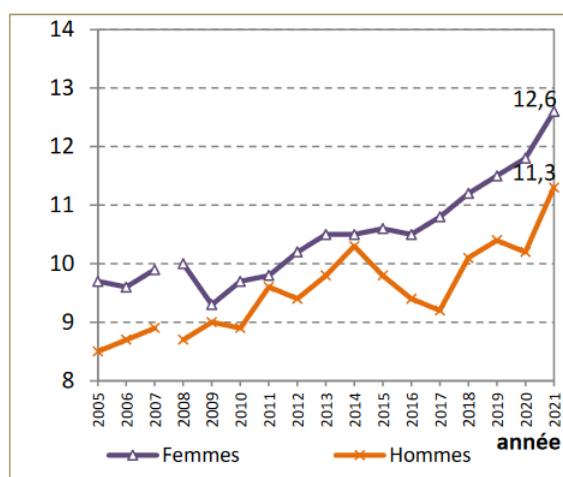
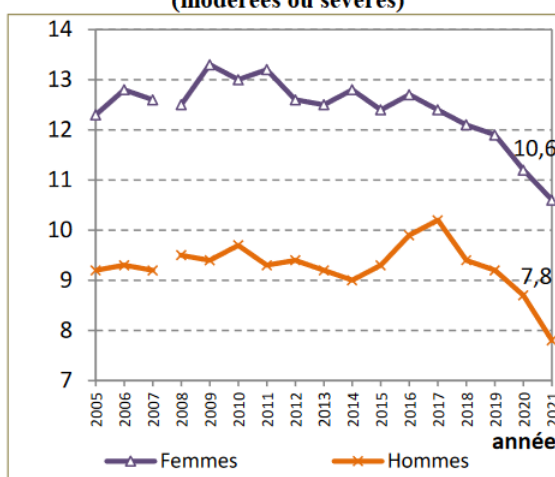


Figure 1.5b - Avec limitations d'activité (modérées ou sévères)



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.

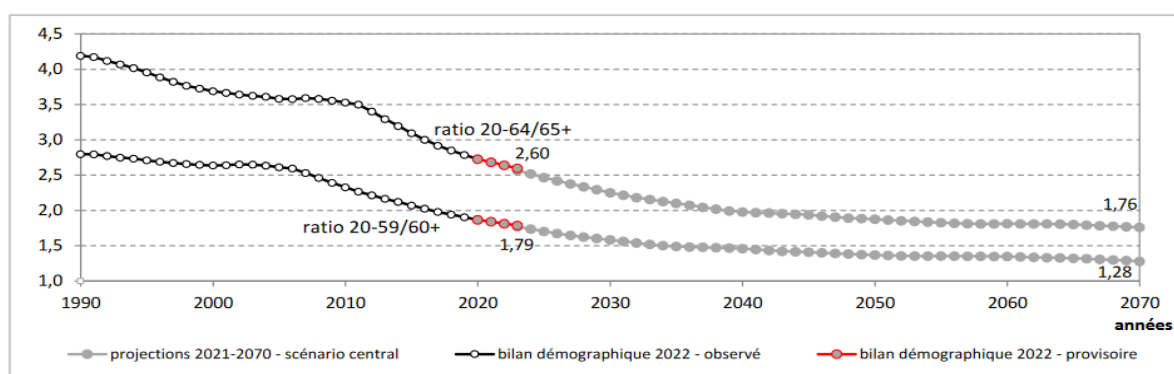
Note : la formulation de la question permettant d'identifier les incapacités dans l'enquête Statistiques sur les ressources et les conditions de vie (SRCV) a été modifiée entre 2007 et 2008, aussi les valeurs des indicateurs d'espérance de vie sans incapacité avant et après 2008 ne sont pas totalement 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.

La population active, définie par l'ensemble des personnes de 15 ans et plus susceptible de contribuer à la production nationale, est de 30.6 millions d'actifs dont 92.5% en activité. Depuis 2006, le rapport démographique des 20-59 ans sur les 60 ans et plus baisse continuellement, passant de 2.6 à 1.79 en 2023 (données provisoires), phénomène qui se poursuivrait jusqu'en 2030 en raison du « papy-boom » et ralentirait ensuite, pour atteindre 1.3 en 2070. Le rapport des 20-64 ans sur les 65 ans et plus suivrait la même tendance, avec un écart de 5 ans et une tendance plus prononcée (3,5 en 2011, 2,6 en 2023, 1,76 en 2070)

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



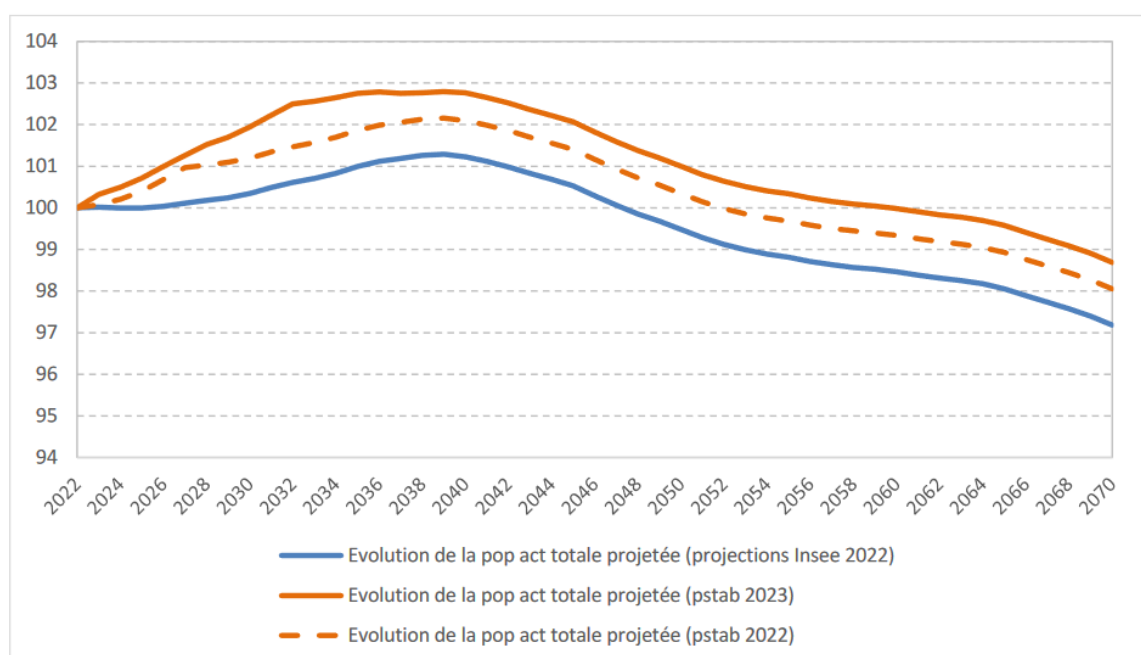
Champ : France hors Mayotte jusqu'en 2013, France entière à partir de 2014.

Source : Insee, estimations de population (provisoire pour 2021-2023) et projections de population 2021-2070.

Pour connaître l'impact sur la situation financière du système de retraites du nombre de cotisants et du nombre de retraités, il est nécessaire d'analyser les comportements d'activité et le taux de chômage. Enfin 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.

La modification exercée par la Direction générale du Trésor pour la période 2022-2027 a une incidence directe sur la base de l'analyse : baisser la population active en 2022, puis l'augmenter en 2023 ne permet pas une observation objective de tendance, ce qui peut laisser songeur quant à l'objectif recherché. Il faut en sus tenir compte des effets de la réforme des retraites sur la population active de 2028 à 2040, fin de la « montée en charge » de la loi Touraine, effets non pris en compte dans les chiffres de 2022.

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.

Le contexte économique

Les retraites liquidées, normalement, doivent progresser pour l'essentiel comme les prix.

Le salaire réel et son évolution vont avoir un impact direct sur l'évolution de la situation du système de retraite en tenant compte de l'inflation. De même l'évolution du chômage portera à conséquences (positives ou négatives).

La projection retenue débute en 2022, puis elle suit les hypothèses adoptées par le Gouvernement dans le cadre du Plan de stabilité jusqu'en 2027. A partir de 2028, les hypothèses sont celles retenues par le COR qui s'appuient sur l'évolution de la productivité horaire du travail et de l'hypothèse d'une « stabilité du partage de la valeur ajoutée entre le capital et le travail ».

Conformément à la règle adoptée par les membres du COR en avril 2023, **le rapport se base sur un taux de chômage de 4,5 %, la Direction générale du Trésor ayant retenu un taux de chômage de 5 % en fin de période du programme de stabilité.**

La part des primes poursuivrait son augmentation à un rythme de moins en moins soutenu pendant la période allant de 2027 à 2037, 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.

Le partage entre le capital et le travail est relativement stable en France, la durée moyenne travaillée est supposée stable même si la crise sanitaire a fait évoluer les pratiques et la répartition de la durée du travail avec la place croissante prise par le télétravail.

Il reste la prise en compte des **hypothèses réglementaires**, à savoir :

- L'âge d'ouverture des droits reporté de deux ans à raison de trois mois supplémentaires par génération,
- La durée d'assurance pour obtenir le taux plein 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),
- L'aménagement du dispositif pour les carrières longues et la prise en compte d'un aménagement pour les aidants,
- La prise en compte de la revalorisation des petites pensions avec pour objectif une pension équivalente à 85 % du Smic net pour un salarié ayant effectué une carrière complète.

La complexité de la présentation montre à quel point cette réforme est très technique et peu sociale. Le statut des poly-pensionnés sera examiné par la suite par décret.

L'enjeu majeur affiché des réformes du système des retraites est d'en assurer la pérennité financière.

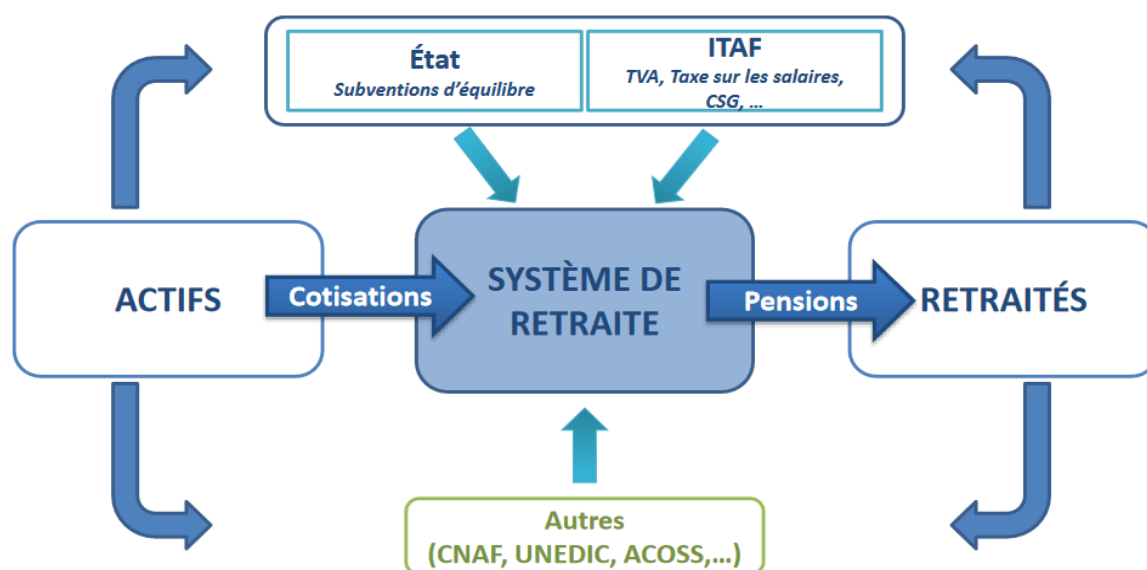
Quelle est aujourd'hui la **structure de financement du système de retraite** ?

Ce sont les cotisations sociales qui assurent l'essentiel du financement des retraites.

En 2022, les ressources du système de retraite se sont élevées à 374 milliards d'euros.

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 (employeur) destinées à assurer l'équilibre financier des régimes spéciaux, les recettes fiscales (dont la CSG), payées par les actifs et les transferts en provenance des organismes extérieurs.

Figure 2.19 - Financement et répartition



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

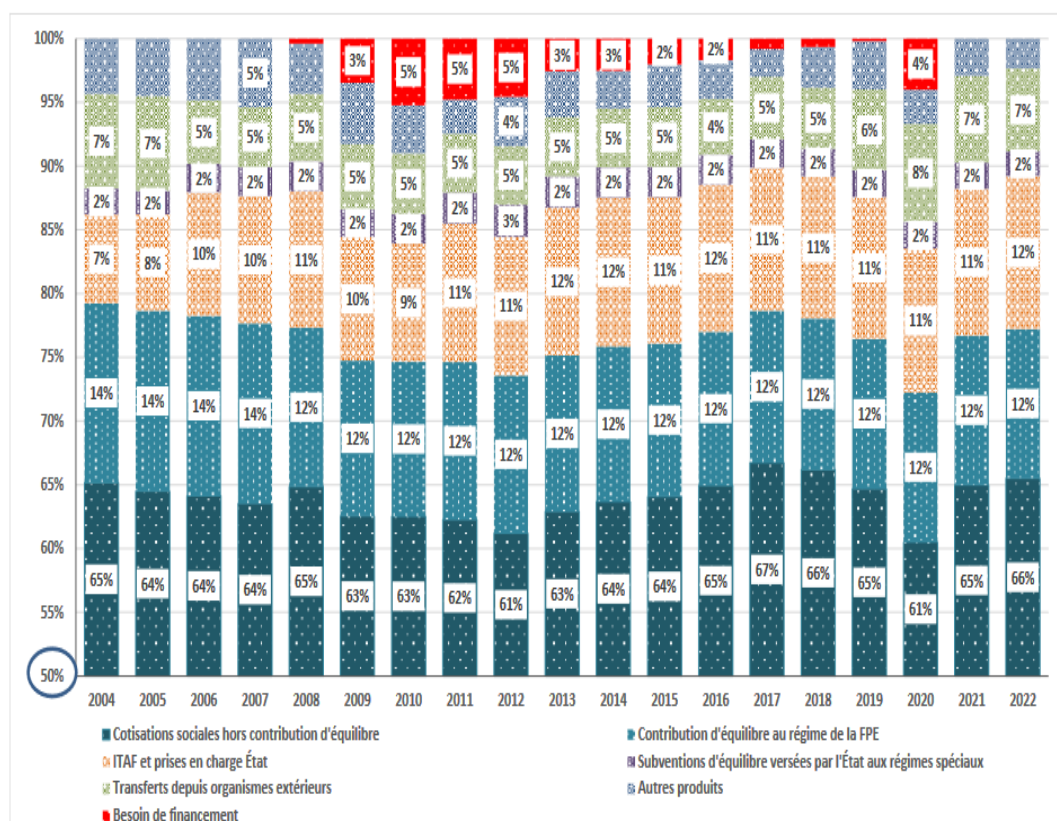
Source : SG-COR.

Le financement du système des retraites

Pour l'essentiel, plus de 65% des financements proviennent des cotisations sociales, soit près de 245 milliards d'euros en 2022, de la contribution d'Etat en tant qu'employeur et pourvoyeur d'une subvention d'équilibre (RATP, SNCF, Mines, ...) à hauteur de 11.7%, soit près de 44 milliards d'euros, des ITAF et de la CSG à hauteur de 12%.

Depuis 2004 le financement du système s'est diversifié, s'appuyant largement sur les hausses de cotisations de CSG et la part de l'Etat a diminué de 2% en raison de la baisse des dépenses publiques et du non-remplacement des fonctionnaires. De même la part des financements externes augmente, alimentée par la branche Famille et l'UNEDIC avec l'AGIRC-ARRCO pour l'indemnisation des périodes de chômage. Par ailleurs, lorsqu'une ressource affectée n'est pas financée, c'est le régime général qui prendra le relais pour le versement. Enfin la consommation, les revenus du capital et les retraites elles-mêmes sont de plus en plus contributrices au financement. Les dépenses de retraites ont représenté entre 2002 et 2019 22 à 25% des dépenses publiques. En mettant à part 2020, en 2022 la part des retraites s'établit à 23.5% des dépenses publiques.

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



Lecture : en 2022, 66 % 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.

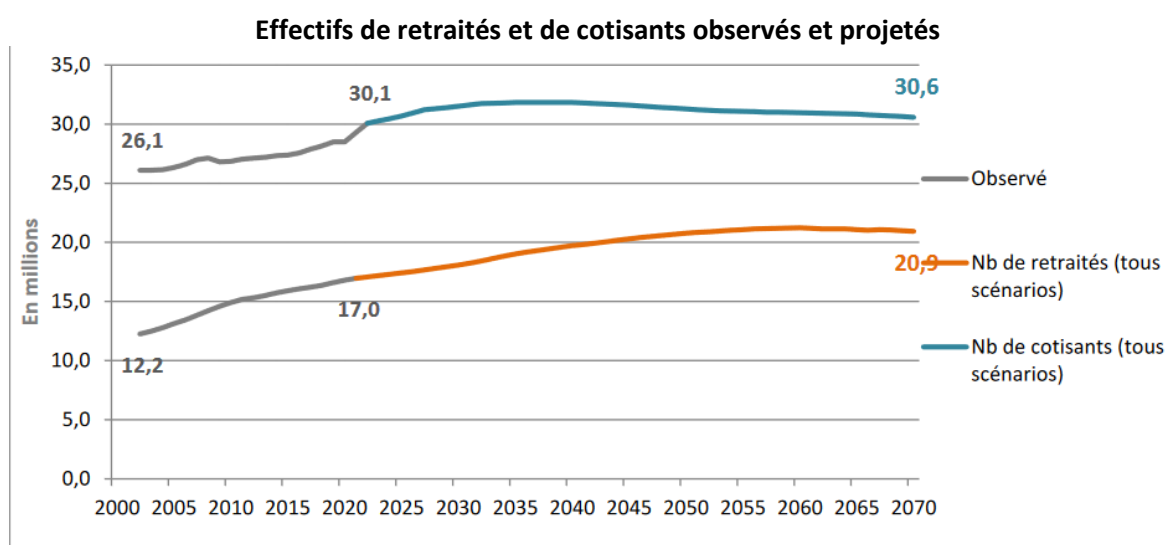
Les dépenses de retraites ont représenté entre 2002 et 2019 22 à 25% des dépenses publiques. En mettant à part 2020, en 2022 la part des retraites s'établit à 23.5% des dépenses publiques.

Sur la période écoulée, l'augmentation des dépenses a été plus rapide que l'augmentation du PIB (crise de 2008-2009, crise sanitaire de 2020). La part des dépenses de retraites a atteint un maximum de 14.1% du PIB en 2014, depuis la baisse de cette part est régulière, mais non linéaire compte tenu des aléas liés à la reprise de l'activité économique et aux effets des réformes du système des retraites mises en place sur les dernières années : recul de l'âge effectif de départ à la retraite, indexation des pensions et des droits dans les régimes de base sur les prix et non plus sur les salaires.

Pour la période à venir 2023-2030, la part des dépenses de retraites évoluera moins vite que l'augmentation du PIB en volume. Ainsi, après l'amortissement des revalorisations prévues en 2024 et 2025 et le ralentissement de l'inflation, la part des retraites dans le PIB devrait encore se réduire. A partir de 2030, les résultats sont largement fonction des scénarios retenus.

« 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 %. 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 ».

Par ailleurs, en dépit du recul de l'âge de départ en retraite, le rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités ne cessera de diminuer pour des raisons démographiques.



Champ : retraités de droit direct de l'ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires.

Source : projections COR – septembre 2022.

Depuis les années 2000, la pension moyenne est, en euros constants, stable, car le taux de remplacement est en baisse dans l'ensemble des régimes. Les améliorations constatées pour les femmes nouvellement retraitées ne compensent pas la désindexation des pensions sur les salaires, le gel du point d'indice pour les fonctionnaires et la complémentation des salaires par des primes. Par ailleurs le recul de l'âge de départ en retraite et l'allongement de la durée de cotisation grevent lourdement les carrières incomplètes et les poly-pensionnés.

A l'horizon 2030, la pension moyenne augmenterait moins que les revenus d'activité sur toute la période de projection. Plusieurs facteurs entrent en compte : la faible progression des revenus d'activité, le niveau de chômage, le faible rendement instantané du régime complémentaire Agirc-

Arrco, la politique de continuité pour le taux de remplacement des fonctionnaires et le faible niveau de pension pour les retraités les plus âgés par rapport aux nouveaux retraités (carrières et durées de cotisation plus longues).

Il résulte de cette analyse que la diminution du nombre de cotisants serait compensée par la baisse de la pension relative au revenu d'activité sur la période envisagée et ce quel que soit le régime de retraite.

L'analyse en parallèle des ressources du système de retraite et du solde qui résulte entre ressources et dépenses montre la subjectivité de l'exercice. En effet les cotisations salariales et patronales ont une nature non sujette à discussion, elles représentent 245 milliards euros. Toutes les ressources n'ont pas cette clarté d'affectation. Pour une grande partie d'entre elles, ce n'est pas la nature des prélèvements qui explique ressources et solde, mais les décisions conditionnelles prises par le législateur.

Donc il est impossible d'établir les « vraies ressources » du système de retraite et discuter de la légitimité et de la pertinence de telle ou telle affectation revient à ne pas chercher de solutions au système d'équations ou d'inéquations mis en place.

Comment aborder la question des ressources et de la pérennité du système des retraites dans ces conditions ? Le COR écrit : « 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. »

Le changement de paradigme quant à la contribution de l'Etat à l'équilibre du système de retraites apporte un biais non négligeable aux projections entreprises.

De même le Haut-commissariat au Plan voulait écarter des règles d'affectation des ressources actuellement admises par le gouvernement et le Parlement, sous couvert du caractère fictif de la contribution d'Etat. Cette contribution engendre un « déficit » de 30 milliards d'euros, la supprimer permet d'équilibrer ou de tendre vers l'équilibre des comptes. Il est fait fi du rôle de l'Etat employeur, du rôle des décisions prises concernant les régimes spéciaux, conséquences de réformes mises en place sur ces régimes.

Le HCP considère que les cotisations fictives du régime des fonctionnaires alourdissent le déficit et propose de ne prendre en compte dans le calcul que la part salariale des cotisations. De même ne pas prendre en compte les subventions pour les régimes spéciaux réduirait le déficit du système de retraites. Le tout représenterait environ 30 milliards d'euros. Là encore il s'agit de convention !

Entre 2002 et 2022, la part des ressources a augmenté régulièrement en raison des hausses de taux et de la création de nouvelles ressources fiscales apportées entre autres à la CNAV.

Entre 2022 et 2030, les ressources, selon les scénarios retenus devraient évoluer entre 0.9% et 1% en moyenne annuelle, soit moins que le PIB en volume (1.4% à 1.6%).

Après 2030 la part des ressources diminueraient car les taux de cotisations seraient inchangés alors que les dépenses d'Etat pour les retraites vont diminuer, les mesures de maîtrise de la masse salariale des fonctions publiques hospitalières et territoriales vont aboutir à une détérioration du solde du système, moins de périodes de chômage et moins de périodes à domicile pour les parents vont diminuer les versements de l'Unedic et de la CNAF au système. Enfin les allègements de cotisations normalement compensés par des reversement de TVA ou autres impôts et taxes ne le seront pas obligatoirement à 1 euro pour 1 euro, comme pour l'Agirc Arrco. Le système financé à l'origine pour la plus grande part par les actifs a évolué avec les contributions des retraités qui se retrouvent à financer une partie de leur retraite. Quid de la notion de répartition. Et quid du mode de calcul qui consiste à intégrer comme part des actifs les cotisations versées par les retraités.

Le solde des ressources et des dépenses de retraites, excédentaire en 2022 (4.4 milliards d'euros) et 2023 (3.6 milliards d'euros en prévisionnel), devrait traduire ensuite un besoin en financement, mais la situation est très variable selon les régimes.

Les mesures prises par les réformes précédentes (âge en 2010, hausse de taux, plus d'impôts pour le financement y compris auprès des retraités) ont contribué à améliorer le solde, avec une interruption en 2020 en raison du COVID et une reprise en lien avec l'activité économique en 2021 et 2022.

D'ici 2070 et selon les scénarios, le solde varierait entre +0.5% et -1.6% du PIB. La situation du secteur privé serait relativement stable sur toute la période alors que la dégradation s'accroîtrait pour les fonctions publiques hospitalière et territoriale.

Pour garder du sens, le solde doit être examiné en tendance et non année par année afin de tenir compte des tendances démographiques et des fluctuations économiques de type conjoncturel.

L'existence de réserves pour certains régimes et de dettes pour d'autres doit être pris en compte pour examiner la situation patrimoniale du système de retraites.

Normalement le système par répartition fonctionne à l'équilibre : les ressources dégagées compensant les dépenses engagées afin de ne pas pénaliser les générations plus jeunes. Pourtant entrent en compte inflation et taux d'intérêts qui vont influencer sur le rendement et le coût de l'argent (placements ou dettes). Une grande part des réserves (celles-ci représentent 6.2% du PIB, 162.5 milliards d'euros) est investie dans des obligations et des actions, les marchés ont été peu favorables à ces placements. L'essentiel, 90%, est détenu par les régimes complémentaires dont 50% pour l'Agirc Arrco. Les règles prudentielles exigent de certains organismes de retraite complémentaire d'avoir un certain nombre de mois de solvabilité, il n'en est pas de même pour la CNAV, les besoins de financement sont repris par la Cades (Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale) en application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, ni des régimes spéciaux (SNCF, RATP), ni du régime de la fonction publique de l'État. L'Etat dispose d'un indicateur, le « solde cumulé », qui doit rester positif à tout instant (8,9 Mds€ fin 2022), non pris en compte dans le total des réserves.

Le FRR (Fonds de Réserve des Retraites) et les réserves constituées au sein du système de retraite par répartition s'élèvent en 2022 à 202 milliards d'euros (6.2% du PIB).

Quel que soit le scénario retenu, le solde se dégraderait passant de +0.2% en 2022 à -0.2% ou -0.3% pour 2030. Le besoin de financement du système de retraite serait durable.

Les projections construites dans ce rapport s'appuient sur une hypothèse de taux de chômage à 4.5% par an contre 7% antérieurement. Elles prennent en compte les mesures adoptées par la loi d'avril 2023. Le partage de gain de productivité est moins favorable aux actifs, hypothèse du Plan de stabilité. Les hypothèses démographiques retenues vont accroître la sensibilité des résultats que ce soient une évolution de l'espérance de vie moins dynamique, une baisse du taux de fécondité, ajoutés à un taux de chômage à terme plus élevé, des gains de productivité horaire, une maîtrise du traitement indiciaire des fonctionnaires Les écarts sont très sensibles à ces hypothèses de projection, parfois en tendant vers un équilibre, souvent en accentuant le déséquilibre.

Faire que la masse des ressources correspondent à la masse des prestations tient d'un fragile équilibre où 3 facteurs rentrent en compte : « le taux de prélèvement « tax gap », 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 ».

Finalement, la réforme d'avril 2023 décalera l'âge de départ à la retraite et réduira la durée de perception de la pension (pour la génération 1966), mais elle aura aussi un effet positif en augmentant les pensions (pour la génération 1984) puisque les données de départ en retraite seront supérieures pour le calcul. Les retraités aux pensions les plus modestes bénéficieront d'un gain de 4.7% pour la génération 1966, 12.0% pour la génération 1984 (hausse du minimum contributif et changement de mode d'indexation).

Si l'élévation du niveau de pension contribue à une amélioration du niveau de bien-être, en parallèle la durée de retraite, elle, diminuera. Par ailleurs le calcul d'opportunité (montant de la pension rapporté à la durée de cotisation) peut mener à une augmentation des droits constitués pendant la période active et retarder l'âge de départ en retraite.

Les montants de pension par régime sont le miroir des parcours professionnels et de l'âge de départ à la retraite, selon le régime principal d'affiliation, selon l'âge d'entrée dans la vie active, selon qu'il s'agit d'une femme ou d'un homme, ..., selon le taux de remplacement inversement proportionnel à la rémunération ; pour l'ensemble des cas types, reporter le départ à la retraite après l'âge d'ouverture des droits augmente le taux de remplacement.

Cet équilibre extrêmement fragile devra aussi tenir compte de l'incidence de certaines décisions : hausse des cotisations ou baisse des pensions sur une diminution de la consommation, engendrant une baisse de l'activité pour s'adapter à cette baisse de la demande. Un risque d'augmentation du chômage. Les gains effectifs de ce type de mesures pourraient être bien inférieurs aux gains attendus sans actions. A long terme, l'emploi des plus âgés ne devrait pas être un frein à l'emploi des plus jeunes, cependant à moyen terme l'incidence est difficilement chiffrable.

Le niveau de vie des retraités

Le niveau de vie des retraités a fortement progressé depuis 1970 et reste légèrement supérieur à celui de l'ensemble de la population, car tant les pensions que les revenus d'activité ont progressé. En outre, le renouvellement de la population de retraités fait que ceux qui sont partis en retraite sur la fin des années 90 et le début des années 2000 ont une meilleure pension (effet noria). Depuis 2017, la moindre revalorisation des pensions et l'évolution positive des revenus des actifs ont ralenti cette progression.

Le patrimoine des retraités est plus élevé que celui des actifs et progressent un peu plus vite ; les retraités continuent à accumuler du patrimoine pendant leur retraite, mais les transferts intergénérationnels sont aussi plus importants et croissants.

Entre 1996 et 2010, le niveau de vie des retraités est resté quasiment stable. Depuis il a légèrement progressé.

A moyen et long terme, le niveau de vie des retraités augmenterait moins vite que celui des actifs, car l'essentiel de l'évolution de la pension moyenne est évalué relativement au revenu moyen d'activité. Il faut aussi tenir compte du renouvellement de la population de retraités d'une part, de l'importance des gains de productivité d'autre part.

En revanche cette analyse masque les disparités selon les âges : le niveau de vie des actifs progresse fortement avec l'âge, pour les retraités il est maximal entre 55 et 74 ans : inégalités entre générations, composition du foyer, départ retardé en retraite.

Si le niveau de vie progresse, reste stable ou diminue moins pour les retraités, il n'en reste pas moins que le pouvoir d'achat lui a diminué en lien avec la revalorisation des retraites (régime Agirc-Arrco et décalage entre la date de revalorisation et celle de l'indexation des prix) et l'augmentation des prélèvements obligatoires sur les retraites (hausse de la CSG entre 1993 et 1997, 2018).

L'objectif de la réforme de réduire les inégalités intergénérationnelles et de mesurer les effets redistributifs. Pour ce faire sont pris en compte 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. Taux de cotisation et durée de carrière permettent d'apprécier l'effort des assurés en activité pour financer le système de retraite, montant des pensions et durée de retraite apprécient ce que le système apporte aux assurés une fois retraités.

La comparaison actuelle entre générations en activité et générations partant en retraite montrerait que les premières seraient pénalisées par des taux de cotisations plus élevés. Néanmoins, la durée de carrière de ces derniers serait plus courte (travail des femmes, validation de périodes non prises en compte antérieurement, réduction du temps de travail).

Il faut cependant comparer ce qui l'est : 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.

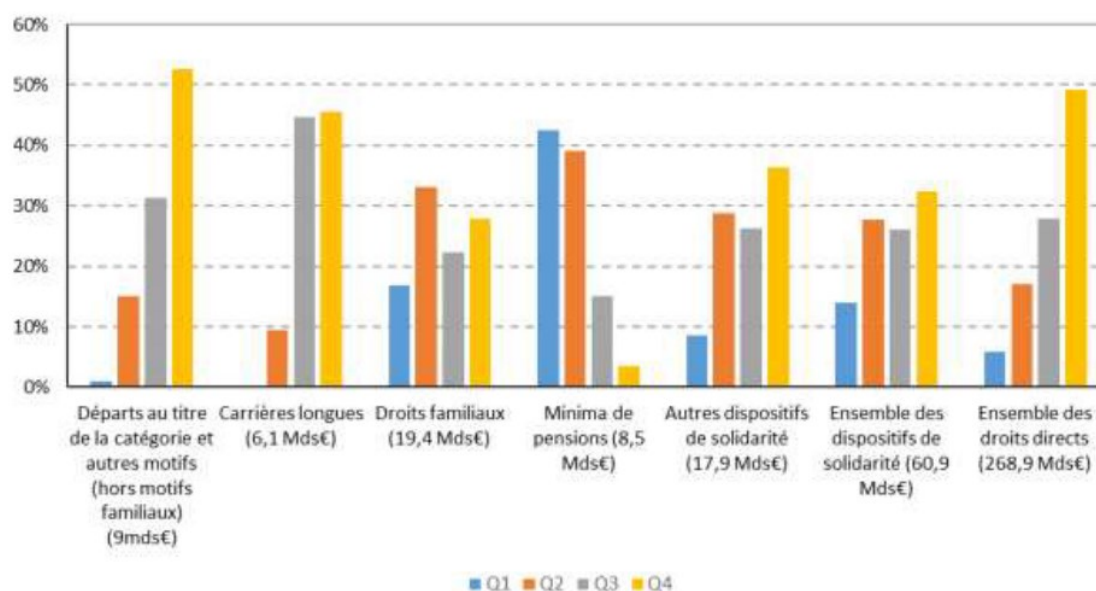
Il faudra aussi prendre en compte la mesure de la pauvreté et son intensité. Les dernières années ont vu une amélioration de la situation des plus pauvres, mais d'autres critères sont à ajouter liés à la privation matérielle et sociale.

Enfin le minimum vieillesse, les petites pensions et celles des personnes ayant réalisé une carrière complète au SMIC se sont améliorées sensiblement ; ces derniers pourront percevoir le minimum contributif (MICO).

Les dispositifs de solidarité (familiaux, départs anticipés, accidents de carrière) en matière de retraite complétant les droits à pension jouent un rôle essentiel dans le système de retraite : 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 (60,9 milliards d'euros). Les pensions de réversion représentent 11,3% de la masse totale des pensions de retraite.

Les retraités les plus aisés perçoivent au titre de la solidarité des sommes plus importantes en masse que pour les retraités les plus modestes.

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.

L'équité entre hommes et femmes

L'analyse de l'équité entre les femmes et les hommes au regard de la retraite montre des situations contrastées et en amélioration.

Le taux d'emploi des femmes reste inférieur à celui des hommes et le travail est plus souvent à temps partiel ; la rémunération est aussi plus faible. Néanmoins la validation des durées d'assurance est supérieure en raison de l'amélioration des carrières.

Les écarts de pensions se réduisent car le montant moyen des pensions des femmes est en progrès ; les pensions de réversion contribuent à réduire les écarts avec une tendance à la baisse dans le futur. De même l'écart pour l'âge de départ en retraite diminue et la durée de retraite des femmes est en moyenne de 4 ans de plus que pour les hommes.

Les femmes bénéficient plus que les hommes des dispositifs de solidarité : enfants, pénibilité du travail, dangerosité, faible salaire qui donne lieu aux dispositifs MICO.

L'équité entre générations

Pour finir, depuis le début des années 2000, l'évolution du marché du travail et des mesures portant sur le système de retraite ont augmenté le temps passé en emploi avant la retraite.

Le recul de l'âge de départ en retraite et la tendance à travailler plus longtemps pour améliorer ses droits, cumulés aux différences qui existent entre régimes de retraite, tendent à réduire les écarts.

Le niveau de vie baisse peu en moyenne lors du passage à la retraite, mais les évolutions de niveau de vie raisonnées en cycle 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 fins de carrière complexes sur le marché du travail, voient leur niveau de vie s'améliorer en moyenne lors du passage à la retraite, alors que celles ayant un niveau de vie plus élevé connaissent un léger recul. Tout ceci est bien relatif aux revenus d'activité (salaires, indemnités). L'amélioration de la situation d'emploi des 60-64 ans (16.3% en 2011, 36.2% en 2022), l'augmentation du taux d'emploi des 55-69 ans depuis la crise de 2008, la réductions des écarts Femmes/Hommes pour les 55-64 ans, est à contrebalancer par une diminution du taux d'emploi des 25-49 ans sur la période 2009-2015 et une situation particulièrement dure pour les moins de 25 ans avec une nette amélioration en 2022, même s'il est noté pour eux, en parallèle, une augmentation conséquente des situations de cumul études-emploi.

Pour les 55-69 ans, les situations d'inaptitude pour raisons de santé ne permettront pas le maintien dans l'emploi.

De 50 à 62 ans la situation en emploi baisse continûment et la part des personnes en retraite augmente, mais aussi le chômage de cette catégorie. « Globalement, une personne de 55 à 69 ans sur six n'est ni en emploi, ni à la retraite, une situation la plus souvent subie » ; santé, handicap, peu ou pas diplômées, ces personnes sont très éloignées de l'emploi.

Depuis le début des années 90, le levier privilégié pour les réformes des retraites est le recul de l'âge de départ en retraite (départ anticipé, décote et surcote, décalage d'entrée dans la vie active). A 62 ans près de 2/3 des personnes sont retraitées. Dans un premier temps, la proportion de personnes partant en retraite à 62 ans restera importante, puis l'effet de la réforme de 2023 devrait progressivement faire évoluer la situation.