

Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale

SYNTHESE

RETRAITES

Premier poste de dépenses sociales, les pensions de vieillesse-survie s'élevèrent à 332 milliards d'euros en 2020, soit 14,4 % du produit intérieur brut (PIB) et près d'un quart des dépenses publiques. Le système de retraite assure le versement :

- des pensions de droit direct, de base et complémentaires, aux personnes qui ont acquis des droits au cours de leur carrière professionnelle ;
- des pensions de droit dérivé, aux conjoints survivants de personnes qui avaient acquis des droits propres ;
- de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), minimum social spécifique pour les personnes âgées.

En outre, les Caisses de retraite développent une politique d'action sociale destinée à prévenir le risque de perte d'autonomie des personnes âgées.

Le nombre de retraités de droit direct de l'ensemble des régimes obligatoires de sécurité sociale atteint 17 millions en 2020, dont 8 millions d'hommes et 9 millions de femmes (*indicateur n°1-8*). En 2020, 4,3 millions de personnes perçoivent une pension de réversion (*indicateur n°1-14*).

Les rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale présentent tous les ans les grands objectifs poursuivis par la sécurité sociale et permettent d'identifier les réussites mais également les marges de progrès ou les difficultés rencontrées.

Les indicateurs associés au présent rapport d'évaluation visent à illustrer la diversité de ces enjeux. Cinq objectifs majeurs sont ainsi distingués :

- 1/ assurer un niveau de vie adapté aux retraités et garantir la solidarité entre eux ;
- 2/ assurer l'équité du système de retraite ;
- 3/ augmenter progressivement la durée d'activité et accroître l'emploi des travailleurs âgés ;
- 4/ améliorer la connaissance des droits et faciliter l'accès aux prestations ;
- 5/ améliorer progressivement la situation financière de la branche.

Objectif n°1 : Assurer un niveau de vie adapté aux retraités et garantir la solidarité entre retraités

Les objectifs du système de retraite français par répartition sont notamment de garantir un niveau de vie satisfaisant aux retraités et de veiller à la solidarité entre eux.

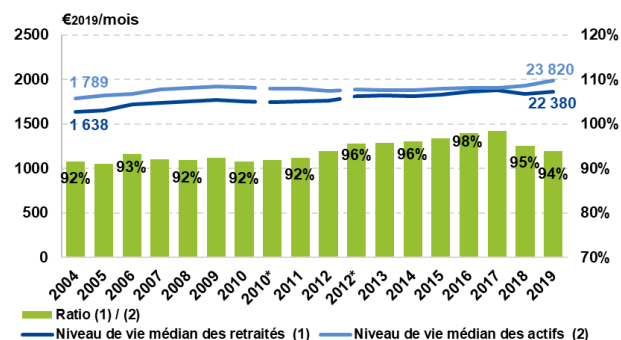
Un niveau de vie médian des retraités élevé par rapport aux actifs proches de l'âge de la retraite

Le système de retraites vise à assurer un revenu de remplacement aux personnes âgées n'ayant plus de revenus d'activité. C'est la raison pour laquelle le taux de remplacement, c'est-à-dire le montant de la pension

rapporté à celui des revenus d'activité, est un indicateur central.

En 2020, le montant médian des pensions perçues par les générations récentes de retraités (âgées de 65 à 74 ans) s'établit à 74 % du montant moyen du revenu d'activité des personnes occupant un emploi et approchant de l'âge de la retraite (âgés de 55 à 59 ans, *cf. indicateur n°2-1*). Ce niveau relativement élevé contribue de façon décisive à ce que le niveau de vie global des ménages de retraités – incluant l'ensemble des ressources et tenant compte de la taille du ménage – atteigne celui des ménages actifs. En effet, en prenant en compte l'ensemble des revenus (revenus d'activité, pensions de retraite, revenus du patrimoine financier), les impôts directs et les prestations sociales, et les charges de famille, le rapport des niveaux de vie entre retraités et actifs apparaît en France à un niveau élevé de 94 %. Il a diminué de 3 points en 2018, en raison notamment des mesures de soutien au pouvoir d'achat des actifs, qui ont conduit à une baisse des prélèvements sociaux et fiscaux acquittés par les actifs plus forte que celle des ménages retraités. Ce ratio reste cependant supérieur au niveau constaté entre 2004 et 2012 (*cf. graphique 1*) et à celui des principaux pays européens. Par ailleurs, cet indicateur ne tient pas compte du fait que les retraités sont plus souvent propriétaires de leur logement.

Graphique 1 • Niveau de vie médian des retraités par rapport aux actifs



* ruptures de série liées à des changements méthodologiques.

Source : Insee – DGFIP, Cnaf, Cnav, CCMSA. Enquête sur les revenus fiscaux et sociaux - Enquête Patrimoine.

Une solidarité envers les retraités les plus modestes : ASPA et minimum contributif

Outre son rôle de remplacement des revenus d'activité, le système de retraites assure également une solidarité entre retraités, en particulier en faveur de ceux aux ressources les plus faibles.

Les retraités sont sous-représentés parmi les premiers déciles de niveau de vie. Bien qu'en progression, leur taux de pauvreté reste ainsi très inférieur à celui de l'ensemble de la population en 2019 (dernières données disponibles) : 9,5 % contre 14,6 % (*indicateur n°2-3*).

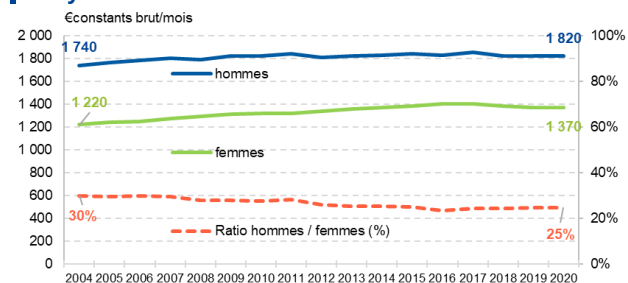
Les minima sociaux constituent le principal instrument pour réduire la pauvreté des personnes âgées. Fin 2020, 635 000 personnes bénéficient d'une allocation du minimum vieillesse - allocation supplémentaire du minimum vieillesse (ASV) ou allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) - soit une augmentation de 5,6 % par rapport à 2019 tous régimes de retraite confondus. La revalorisation du montant de l'ASPA et des plafonds de ressources correspondants a en effet entraîné une augmentation du nombre de personnes qui y sont éligibles. La baisse des années antérieures s'expliquait quant à elle par l'arrivée à la retraite de cohortes validant des droits à la retraite en constante augmentation, notamment parmi les femmes et, plus mécaniquement, par le recul de l'âge légal de départ à la retraite (réforme de 2010) qui a limité le nombre de nouveaux retraités.

Les minima de pension (minimum contributif, minimum garanti et pension minimale de référence) permettent de majorer le montant de la retraite servie aux assurés qui réunissent les conditions nécessaires pour bénéficier d'une retraite à taux plein mais dont le montant est faible en raison d'une carrière salariale modeste.

Le système de retraites réduit en partie les écarts de carrière femmes-hommes et prend en compte les carrières longues

Un autre enjeu important de solidarité au sein du système de retraites réside dans la réduction des inégalités de revenus entre femmes et hommes. En 2019, la pension d'une femme issue de ses droits propres de retraite (droit direct, hors majoration pour enfants) reste inférieure en moyenne de 37 % à celle d'un homme (*indicateur n°2-5*). Le mécanisme de réversion, qui bénéficie majoritairement aux femmes, conduit à limiter cette différence à environ 24 %. Cet écart, qui a tendance à diminuer (*cf. graphique 2*), est d'abord le reflet des disparités pendant la vie active. En effet, les femmes ont en moyenne des rémunérations plus faibles et des carrières plus heurtées que les hommes en raison, dans ce dernier cas, d'interruptions dues à la maternité et à l'éducation des enfants, et d'un recours plus fréquent au temps partiel. Les règles de validation de trimestres au régime général atténuent toutefois les conséquences d'une activité à temps réduit sur les droits à la retraite (*indicateur n°1-14*).

Graphique 2 • Pension de droits directs et dérivés moyenne et écart entre hommes et femmes



Source : Drees et indicateur n°2-6.

Seules 6 % des femmes et 8 % des hommes partent à la retraite avant 60 ans. Il s'agit principalement de travailleurs du privé, pour lesquels un départ à la retraite avant l'âge minimum légal de droit commun est possible dans le cadre du dispositif de départ anticipé pour carrière longue, mais aussi, à partir de 55 ans pour les personnes reconnues handicapées. En outre, depuis le 1^{er} juillet 2011, dans le

cadre du dispositif de retraite anticipée pour incapacité permanente instauré par la réforme des retraites de 2010, il est possible de partir à la retraite dès 60 ans, sous certaines conditions de taux d'incapacité. En 2020, 256 000 nouveaux retraités de droit direct du régime général (*y compris ex-indépendants*), soit 40 % du total des nouveaux retraités de ce régime, sont partis en bénéficiant de l'un de ces dispositifs dérogatoires : 53 % sont partis au titre de la retraite anticipée « longues carrières » et 42 % de la retraite pour inaptitude ou invalidité (*indicateur n°1-16-1*).

Objectif n°2 : Assurer l'équité du système de retraite

Un système de retraite par répartition pose nécessairement la question de l'équité au sein des générations, entre les générations et particulièrement entre les hommes et les femmes qui connaissent des inégalités sur le marché du travail.

Pour les retraités résidant en France, la pension moyenne tous régimes de droit direct en équivalent carrière complète (EQCC) progresse de 15 % entre les générations 1930 et 1950 (de 1 410 à 1 620 euros). Parmi la génération 1950, les retraités faisant parti des 10 % les moins aisés (1^{er} décile) perçoivent moins de 51 % de ce montant moyen de pension (cette part s'élève à 46 % pour les femmes et 62 % pour les hommes, rapportés à la pension moyenne femmes et hommes confondus). Les inégalités de pension sont donc davantage marquées pour les femmes que pour les hommes. L'écart interdécile entre les 10 % des retraités au niveau de vie le plus élevé et les 10 % des retraités au niveau de vie le plus faible diminue lentement depuis 2010 ; il était alors de 3,2 et est de 2,9 en 2019 (*indicateur n°2-4*).

D'un point de vue intergénérationnel, on constate que les pensions ont connu au cours des 25 dernières années une érosion de leur pouvoir d'achat différente selon la génération, d'autant plus importante que leur pension est élevée. Ainsi, étudié sur cas type, le pouvoir d'achat d'un retraité non-cadre du secteur privé a diminué entre 4 et 5 % selon les générations, entre l'année de leur départ à la retraite et 2021. Celui d'un retraité cadre né en 1932 a enregistré une baisse de 15,5 %. Cela s'explique principalement par les mécanismes d'indexation des pensions et par la hausse des prélèvements sociaux sur les retraités (notamment celle de la CSG depuis sa création au début des années 1990, *cf. indicateur n°2-5*).

Enfin, l'écart de pension brute moyenne entre femmes et hommes est de 450 euros par mois en 2020. La diminution globale des écarts de pensions femmes-hommes s'explique par un meilleur accès des femmes au marché du travail. D'après le Conseil d'orientation des retraites (COR), les écarts entre le montant moyen des pensions des femmes et des hommes devraient continuer de diminuer, atteignant 15 % en 2037 et 7,5 % à l'horizon 2070 (*indicateur n°2-6*).

Objectif n°3 : Augmenter progressivement la durée d'activité et accroître l'emploi des travailleurs âgés

L'orientation retenue dans les réformes des retraites mises en œuvre au cours des vingt dernières années a consisté à privilégier, parmi les paramètres permettant d'atteindre l'équilibre financier à moyen et long terme, le levier de l'élévation de la durée effective d'activité des générations successives d'actifs. La durée de cotisation requise pour

bénéficiaire d'une retraite à taux plein est progressivement portée à 43 années pour les générations 1973 et suivantes, afin de tenir compte des gains d'espérance de vie à 60 ans. Le report à 62 ans de l'âge minimum du départ en retraite, sauf dispositions particulières en faveur de certaines catégories d'assurés, est effectif pour toutes les générations depuis 2017, et le report à 67 ans de l'âge permettant de bénéficier d'une pension à taux plein sans condition de durée de cotisation sera achevé à l'horizon 2022. La réforme a été transposée aux régimes spéciaux, avec un calendrier particulier.

Une augmentation de la durée d'activité liée à l'évolution des paramètres réglementaires (âge, durée) et aux dispositifs incitant à la prolongation de l'activité

Depuis 2010, l'augmentation de l'âge moyen de départ en retraite, masquée auparavant par le déploiement des dispositifs de départs anticipés et par des effets de composition démographique, est désormais visible : au régime général, il s'établit à 63 ans en 2021 (soit 2 ans de plus qu'en 2008) et à 63,2 ans si l'on ne tient pas compte des départs anticipés (*indicateur n°2-7*). Suite aux différentes réformes, en particulier celles de 1993 et 2003, la durée d'assurance nécessaire pour une retraite à taux plein augmente depuis la génération 1949. A partir de la génération 1958, la durée d'assurance requise augmente d'un trimestre toutes les trois générations. Depuis la réforme de 2014, la loi prévoit de poursuivre cette augmentation jusqu'à atteindre 172 trimestres à partir de la génération 1973. Pour la génération 1954, la durée validée au titre d'une activité ayant donné lieu à cotisation (durée cotisée) représente 81 % de la durée d'assurance requise pour obtenir une retraite à taux plein contre 59 % pour la génération 1926 (*indicateur n°2-8*). Cette augmentation est plus sensible chez les femmes que chez les hommes en raison de la progression de l'activité féminine au fil des générations.

Au-delà de l'évolution des paramètres d'âge et de durée d'assurance permettant de déclencher la liquidation de la pension, les dispositifs d'incitation à la prolongation d'activité ont également contribué à l'allongement de la durée d'activité. Ils entraînent soit une diminution de la pension en cas de départ en retraite avec une durée de cotisation inférieure à celle requise pour obtenir une pension à taux plein (décote), soit au contraire une augmentation de cette pension lorsque l'assuré retarde la liquidation de ses droits à retraite au-delà de l'âge auquel il réunit cette condition de durée (surcote). La proportion de pensions attribuées avec décote au régime général s'établit à 12,9 % en 2020 soit 4,4 points de plus qu'en 2010 (*indicateur n°1-18*). La part des pensions attribuées avec surcote progresse depuis 2011, et atteint 16,6 % en 2021.

D'autres dispositifs visent également à assouplir la transition entre activité et retraite (*indicateur n°1-17-1*). Le **cumul emploi-retraite** a été libéralisé en 2009 pour les assurés ayant atteint l'âge légal de départ et totalisant la durée nécessaire à l'obtention du taux plein, ou ayant atteint l'âge automatique du taux plein, et qui ont liquidé l'ensemble de leurs droits à pension. Il concerne 431 000 assurés du régime général (exerçant une activité dans le secteur privé) en 2020. Le nombre de personnes cumulant emploi et retraite au sein du régime général a ainsi progressé de 56 % depuis 2009. Le cumul emploi-retraite ne permet plus désormais, sauf exceptions, d'acquiescer des droits dans un nouveau régime, comme cela était déjà le

cas lorsque l'assuré cumulait une retraite et une activité relevant du même régime. Par ailleurs, les règles de cumul pour les allocataires de l'ASPA ont été assouplies. Avec près de 6 200 allocataires (soit moins de 2 %), le recours à ce dispositif reste toutefois limité (*indicateur n°1-13*).

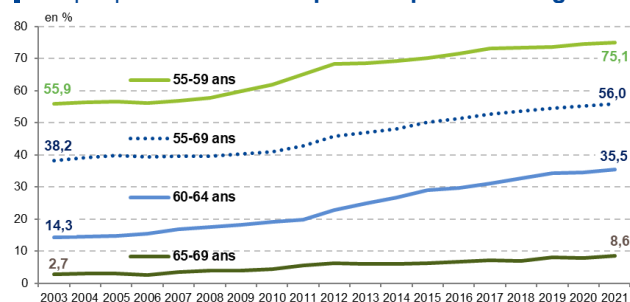
La **retraite progressive** permet aux assurés ayant atteint l'âge légal de départ de liquider partiellement leurs droits à la retraite et de poursuivre une activité à temps partiel. Ce dispositif utilisé de façon marginale depuis sa création connaît une hausse importante des effectifs depuis 2015, suite à l'assouplissement de ses conditions d'accès. L'âge à partir duquel les assurés peuvent recourir à ce dispositif de transition entre l'activité et la retraite a été abaissé de 62 ans à 60 ans. 31 000 personnes du régime général bénéficient de la retraite progressive en 2020 (*indicateur n°1-17-2*). Cette dernière a été étendue aux salariés ayant plusieurs employeurs à compter du 1^{er} janvier 2018, afin d'assurer une égalité de traitement, à niveau d'activité comparable, entre salariés relevant d'un ou de plusieurs employeurs (assistantes maternelles, employés de services à la personne, etc.) et aux salariés en convention de forfait en jours depuis le 1^{er} janvier 2022.

Une progression de l'emploi des seniors

En incitant les assurés à retarder l'âge de leur départ en retraite, la réglementation sur le calcul des pensions vise non seulement à ralentir l'évolution des dépenses de retraite, mais également à accroître l'emploi des travailleurs âgés, ou encore à soutenir la croissance économique et *in fine* à améliorer les recettes des régimes ainsi que les futures pensions. La mise en place de cette dynamique suppose toutefois que l'essentiel de la durée supplémentaire s'écoulant jusqu'au départ en retraite corresponde à des périodes travaillées pour les assurés. À cet égard, la proportion de personnes âgées de 55 à 64 ans qui occupent un emploi (*indicateur n°2-9*) constitue un indicateur significatif de la capacité de notre économie à maintenir les travailleurs âgés dans l'emploi (*cf. graphique 3*).

En 2021, le taux d'emploi des 55-64 ans s'élève à 56 % (*indicateur n°2-9*). Avec une progression du taux d'emploi des 55-64 ans de 18 points depuis 2003, l'évolution observée au cours des dernières années montre des signes indéniables d'amélioration.

Graphique 3 • Taux d'emploi des personnes âgées



Source : Insee, enquêtes Emploi, calculs Dares.
Champ : France métropolitaine.

Ces résultats positifs sont à mettre en regard du recul très significatif du nombre de dispositifs publics de cessation anticipée d'activité et de l'extinction de la dispense de recherche d'emploi pour les chômeurs de plus de 55 ans. Malgré une forte amélioration depuis 2003, le taux d'emploi des 55-64 ans reste inférieur à celui de la moyenne européenne en 2019 (56 % contre 60,5 % pour

l'UE-28). Par ailleurs, seul un tiers des 60-64 ans sont en emploi.

L'indicateur relatif à la proportion d'assurés du régime général qui valident un trimestre d'assurance effectivement cotisé durant l'année précédant la liquidation de leur retraite rend également compte de l'amélioration de la situation des travailleurs âgés vis-à-vis de l'emploi. 57 % des assurés du régime général partis à la retraite en 2020 ont une présomption d'emploi dans les mois précédant le départ en retraite, contre 45 % en 2007 (*indicateur n°2-10*). Malgré cette amélioration, il reste donc une forte marge de progression en vue de rendre plus fréquentes les transitions entre emploi et retraite sans passage par des périodes interstitielles de chômage ou d'inactivité.

Objectif n°4 : Améliorer la connaissance par les assurés de leurs droits à la retraite

La transition entre l'activité professionnelle et la retraite se traduit par une variation du revenu parfois importante, alors même que les assurés ne disposent pas toujours d'une information suffisante sur la constitution progressive de leurs droits à la retraite. Une bonne connaissance, par les assurés, de leurs droits à retraite est donc nécessaire, afin d'éclairer leurs choix en matière de transition emploi-retraite.

Le droit à l'information des assurés

L'information des assurés repose sur l'envoi de documents les renseignant sur leurs droits à la retraite. Ainsi, 99 % des assurés âgés de 35, 40, 45 et 50 ans ont reçu, en 2021, le relevé individuel de situation (RIS) qui retrace leurs employeurs successifs, les droits acquis et les rémunérations afférentes, dans les différents régimes auxquels ils sont ou ont été affiliés (*indicateur n°2-11*). Depuis 2012, les assurés peuvent recevoir, à tout âge, ce relevé par voie électronique : près de 3,8 millions de RIS électroniques ont été envoyés en 2020. A compter de 55 ans, puis tous les 5 ans jusqu'à la liquidation de la pension, une estimation indicative globale (EIG) du montant de la retraite à différents âges de départ est adressée aux assurés. En parallèle, un dispositif destiné aux personnes ayant au moins 45 ans offre la possibilité d'un entretien permettant, sur demande, de recevoir une information sur les droits à la retraite constitués ainsi qu'une estimation de la pension sous différentes hypothèses. Enfin, plus de 10 millions d'assurés ont créé leur espace personnel sur www.lassuranceretraite.fr.

Le droit à l'information a ainsi évolué dans le sens de l'amélioration de la lisibilité des droits à retraite par les assurés, mais des marges de progression subsistent encore, en particulier pour certaines catégories d'assurés, tels les polypensionnés.

Le compte personnel de retraite en ligne

La création à l'automne 2016 d'un compte personnel de retraite en ligne, tel que prévu par la loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites de 2014, a renforcé le droit à l'information. Conçu comme un **point d'entrée unique pour les assurés et l'ensemble des régimes de retraite**, il comporte les outils traditionnels du droit à l'information (RIS et EIG) qui sont immédiatement accessibles, ainsi qu'un **outil de simulation globale du montant des pensions de retraite selon des hypothèses d'évolution de carrière professionnelle**. Il

s'est enrichi depuis le 1^{er} janvier 2019 de nouveaux services : la possibilité de rectifier ses données de carrière et d'effectuer une demande unique inter-régimes de retraite en ligne. **Entre 2016 et fin 2020, 8,2 millions de comptes ont été ouverts en ligne** (*indicateur n°2-11*). Depuis le 22 juillet 2020, un nouveau service inter-régimes de demande en ligne des pensions de réversion est accessible aux usagers depuis le site info-retraite.fr et les sites internet des régimes de retraites. Il permet d'effectuer en ligne et en une seule fois une demande de réversion auprès de tous les régimes de retraites.

Le non-recours concerne de façon générale toute personne qui pourrait prétendre à une prestation, mais n'en bénéficie pas, quelle qu'en soit la raison. Est mesuré ici le non-recours des assurés à leurs droits propres, c'est-à-dire les droits retraite acquis au cours de la carrière, essentiellement par des cotisations versées au titre de l'emploi. En rapprochant les données relatives aux cotisants et celles relatives aux retraités, la Cnav peut évaluer finement le nombre d'assurés concernés. Ainsi, parmi les assurés de la génération 1947 vivants à 70 ans et ayant acquis des droits à retraite au régime général, 11,2 % n'avaient pas fait valoir ces droits. Ce chiffre est en diminution depuis ; ils étaient légèrement moins de 10 % pour la génération 1950 (*indicateur n°2-13*).

Objectif n°5 : Améliorer progressivement la situation financière de la branche

En 2021, le déficit des ROBSS vieillesse et du FSV a atteint 2,6 Md€, en nette amélioration par rapport au creux enregistré en 2020 du fait de la crise. Le déficit devrait encore se résorber en 2022, atteignant 1,6 Md€. Malgré cette nette amélioration par rapport à la situation d'avant crise, le solde se dégraderait de nouveau à partir de 2023 et resterait structurellement négatif et atteindrait 13,7 Md€ en 2026. Globalement, le solde de l'ensemble des régimes vieillesse de base a connu une nette dégradation sur la période 2017-2020 essentiellement porté par la CNAV. Le régime général représente globalement près de la moitié des sommes dépensées sur le champ de la retraite de base, soit une part bien moindre que pour les autres branches. Toutefois, par son poids dans les dépenses et recettes, le régime général détermine largement la trajectoire des comptes de l'ensemble des régimes de base. D'autant plus que parmi les autres régimes de base, nombreux sont ceux équilibrés soit à travers une intégration financière au régime général (MSA salariés) ou par une subvention d'équilibre (FPE et SNCF notamment, cf. *indicateur n°2-14*).

Conclusion

Ce rapport évalue le système de retraite français à l'aune des principaux indicateurs associés aux quatre grands objectifs qui lui sont assignés.

S'agissant de l'objectif d'assurer un niveau de vie adapté aux retraités et de garantir la solidarité entre retraités, le système actuel remplit globalement ses objectifs. Le niveau de vie des retraités atteint un niveau élevé en comparaison de nos voisins européens : 95 % du niveau de vie des actifs. Le taux de pauvreté des retraités reste plus faible que pour le reste de la population. Les dispositifs de solidarité contribuent en effet à limiter la pauvreté des personnes âgées, que ce soient le minimum vieillesse, dont le montant a été revalorisé, les minima de pension ou la validation de trimestres au titre de périodes assimilées. **Pour autant, des progrès restent à**

accomplir sur le plan de l'équité entre retraités, compte tenu de la très forte disparité des règles entre régimes. Cette problématique est particulièrement aiguë pour les personnes qui cumulent plusieurs statuts (polypensionnés), dont le nombre s'est accru en raison de l'évolution des parcours professionnels.

En matière de connaissance par les assurés de leurs droits à la retraite, des progrès importants ont été réalisés au cours des dernières années, mais **la complexité des règles et la multiplicité des régimes nuisent à la transparence d'ensemble du système**.

Le système de retraite bénéficie de la poursuite de l'élévation du taux d'emploi des seniors. Ce dernier s'améliore en effet de façon sensible depuis 2008 et rattrape son retard par rapport à la moyenne des pays européens, sous l'effet notamment du recul de l'âge légal de départ à la retraite et de l'extinction de nombreux dispositifs de préretraite publics. Néanmoins, pour que cette progression de l'emploi des seniors se prolonge, le comité de suivi des retraites souligne que des actions pourraient être menées de façon concertée avec les partenaires sociaux afin de faciliter l'adaptation du monde du travail à l'élévation de l'âge moyen des actifs.