

Jeunesse, vieillissement : quelles politiques ?

Contribution du secrétariat général du COR sur l'équité entre les générations

Cette contribution reprend des travaux récents du Conseil d'orientation des retraites (COR), le premier concernant l'évolution sur longue période (1970-2060) du niveau de vie relatif des retraités par rapport à l'ensemble de la population (extrait du treizième rapport thématique du COR de décembre 2015 « Les retraités : un état des lieux de leur situation en France ») et le second sur les dimensions de l'équité entre les générations au regard de la retraite (extrait du rapport annuel du COR de juin 2015 « Évolutions et perspectives des retraites en France »). On pourra se reporter aux deux rapports, consultables sur le site internet du Conseil (www.cor-retraites.fr), pour davantage de précisions sur les analyses du COR en la matière.

1. Les évolutions du niveau de vie des retraités par rapport à l'ensemble de la population *(extrait du treizième rapport thématique du COR de décembre 2015 « Les retraités : un état des lieux de leur situation en France »)*

Les montants de pension sont un déterminant important du niveau de vie des retraités, même si interviennent également la structure des ménages, les autres revenus et la fiscalité¹. À long terme, le niveau de vie moyen des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population² diminuerait ainsi sous l'effet de la baisse projetée de la pension moyenne relative, et ce d'autant plus fortement que les revenus d'activité réels augmenteraient vite. De l'ordre de 106 % actuellement, il s'établirait entre 83 % et 96 % en 2040 et entre 74 % et 94 % en 2060 (pour les scénarios A' et C' respectivement)³. Il s'agit là encore d'évolutions relatives ; dans tous les scénarios, le niveau de vie moyen des retraités augmenterait en euros constant, mais moins vite que celui de l'ensemble de la population.

Au cours des années 2050, le niveau de vie relatif des retraités par rapport à l'ensemble de la population rejoindrait ainsi un niveau moyen proche de celui observé au début des années 1990 voire, dans certains scénarios, de la fin des années 1970. Cette proximité en moyenne ne signifie pas pour autant que la situation relative des retraités serait à l'avenir comparable à celle des retraités des années 1980-1990. En effet, la pauvreté élevée des retraités par le passé résultait aussi d'inégalités importantes entre retraités, que l'on ne devrait pas retrouver *a priori* dans le futur, du fait en particulier de l'amélioration des retraites des non-salariés, notamment agricoles – pour lesquels les pensions ont longtemps été très faibles –, de la diminution du poids de ces non-salariés dans la population des retraités, de l'amélioration des

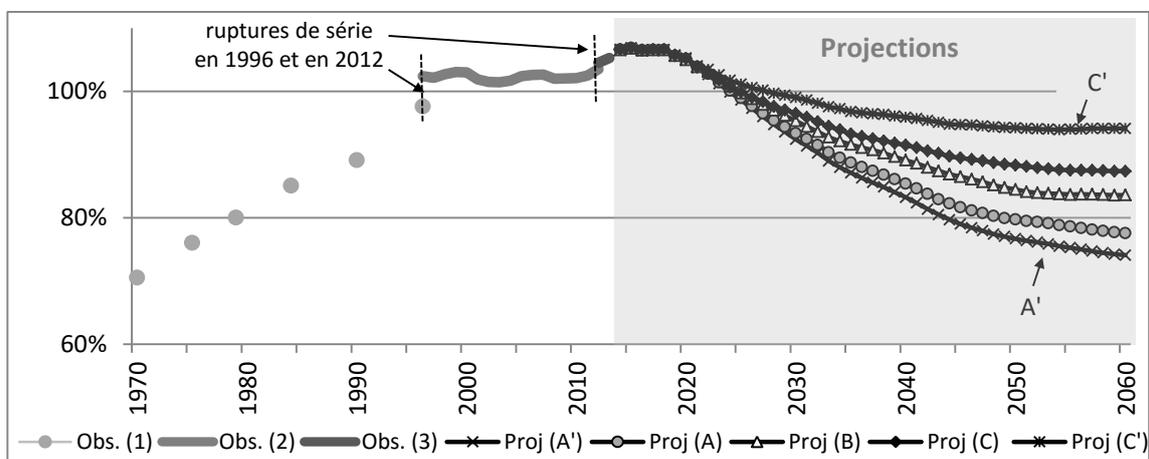
¹ Voir le chapitre 2 de la première partie du treizième rapport thématique du COR de décembre 2015 « Les retraités : un état des lieux de leur situation en France ».

² Qui constitue l'un des indicateurs de suivi du Comité de suivi des retraites, défini par le décret n° 2014-654 du 20 juin 2014.

³ Les projections ont été rebasées sur les résultats publiés par l'INSEE pour l'année 2013, et la méthode d'extrapolation des niveaux de vie relatifs à partir des projections de pension nette moyenne relative a par ailleurs été affinée, ce qui explique les légers écarts par rapport aux chiffres reproduits dans le rapport annuel du COR de juin 2015.

retraites personnelles des femmes au fil des générations, et des revalorisations du minimum vieillesse.

Évolutions projetées du niveau de vie relatif des retraités par rapport à l'ensemble de la population



Note : pour la série observée 1970-1996, le niveau de vie est calculé comme le revenu déclaré au fisc, non compris les revenus du patrimoine, rapporté au nombre d'unité de consommation. Pour les séries projetées 2012-2060, les seuls revenus connus sont les salaires et retraites nettes.

Champ : France métropolitaine ; niveau de vie par ménage, selon la catégorie socioprofessionnelle de la personne de référence du ménage pour la série Obs. (1) ; niveau de vie par individu pour les séries Obs. (2) et (3) et pour les projections. Projections hors effets de l'accord AGIRC-ARRCO d'octobre 2015.

Sources :

- série observée 1970-1996 : INSEE, enquêtes Revenus fiscaux, d'après INSEE (1999)⁴ ;

- série observée 1996-2013 : calculs SG-COR d'après les séries INSEE des enquêtes Revenus fiscaux et ERFS ;

- séries projetées 2014-2060 : Rapport annuel du COR – juin 2015 (séries rebasées pour tenir compte de la rupture de série en 2012).

Ces évolutions de niveau de vie sur très longue période doivent être regardés avec prudence, à la fois rétrospectivement et en prospective. Sur la période 1970-1996, la série présentée ne mesure pas exactement le niveau de vie (revenu disponible par unité de consommation), mais un revenu par unité de consommation qui ne prend en compte, pour l'essentiel, ni les revenus du patrimoine, ni les prestations non imposables (allocations familiales, etc.), ni les impôts directs. En projection, l'estimation des niveaux de vie tient compte des évolutions anticipées des pensions et salaires moyens d'après les projections du COR – les taux de prélèvement étant supposés constants en projection, sauf sur les toutes premières années compte tenu des hausses d'ores et déjà actées – et des évolutions de la structure des ménages, qui ont pu être projetées grâce aux simulations du modèle DESTINIE de l'INSEE⁵ ; les autres déterminants des niveaux de vie (revenus du patrimoine, fiscalité, autres prestations sociales, etc.) n'ont cependant pu être projetés et sont supposés être neutres dans les évolutions futures⁶.

⁴ INSEE (1999), « Revenus et patrimoine des ménages », *Synthèses*, n° 28.

⁵ Plus précisément, le modèle DESTINIE fournit une estimation pour les valeurs, année après année, d'une part du rapport entre le niveau de vie moyen des retraités et leur pension nette moyenne, d'autre part du rapport entre le niveau de vie moyen des actifs et le revenu d'activité net moyen. Ces ratios sont ensuite appliqués aux niveaux de la pension nette moyenne des retraités et du salaire net moyen des actifs tels qu'issus des projections du COR, pour obtenir une estimation des niveaux de vie moyen des retraités et des actifs respectivement.

⁶ Ce qui signifie, par exemple, que la projection ne tient pas compte d'éventuelles modifications des comportements d'épargne des personnes.

2. Les dimensions de l'équité entre les générations au regard de la retraite (*extrait du rapport annuel du COR de juin 2015 « Évolutions et perspectives des retraites en France »*)

Les indicateurs relatifs aux objectifs d'équité entre les générations au regard de la retraite prennent en compte quatre dimensions du point de vue des assurés : le montant des pensions, la durée de la retraite, la durée de la carrière pendant laquelle sont prélevées les cotisations et, enfin, le taux de prélèvement finançant les retraites. Ces deux dernières dimensions (qui seront ci-après analysées au sein d'une même sous-partie) permettent d'apprécier l'effort des assurés en activité pour financer le système de retraite, tandis que les deux premières permettent d'apprécier ce que le système apporte aux assurés une fois retraités.

Le COR a choisi, dès son premier rapport annuel, de calculer systématiquement les indicateurs relatifs à l'équité entre les générations de deux manières : d'une part, pour un cas type de salarié du privé non-cadre à carrière complète et sans interruption (cas type n° 2 du COR) et, d'autre part, pour « l'individu moyen » de chaque génération, tous régimes confondus. Ces deux approches permettent de fournir deux éclairages alternatifs pour fonder au mieux les décisions de pilotage. L'approche par cas type consiste à raisonner, de façon normative, à partir d'une carrière choisie comme situation de référence, en considérant qu'elle est « standard » par opposition à d'autres carrières jugées plus « atypiques ». A l'opposé, l'approche par le suivi de la situation moyenne au sein de chaque génération tient compte de toute la diversité des profils de carrière, et permet de suivre les effets de la déformation de ces profils au fil des générations. Chacune des deux approches présente des intérêts et des limites, et le choix de préférer l'une ou l'autre pour appuyer les décisions de pilotage renvoie à celui des normes d'équité et des objectifs poursuivis. La présentation ci-après de tous les indicateurs calculés selon les deux approches permet de laisser ce choix ouvert.

Les moyennes par génération projetées à long terme le sont dans le même cadre et selon la même méthodologie que les projections financières présentées dans la sous-partie 2.1 du rapport annuel, c'est-à-dire par agrégation des projections par régime. Parmi les modèles de projections utilisés par les régimes, tous ne permettent pas de présenter des résultats par génération. La projection des indicateurs du COR au fil des générations présente donc un certain nombre de difficultés et de fragilités.

Il serait également possible de construire des indicateurs synthétiques, dont la finalité est de réduire les quatre dimensions de l'équité entre les générations au regard de la retraite en une seule : taux de rendement interne, taux de récupération, etc.⁷ Mais il ne va pas de soi que l'équité entre générations consiste à égaliser le rendement pour les différentes générations : en particulier, lors de l'instauration d'un système de retraite en répartition ou de son extension (généralisation des retraites complémentaires), la première génération de retraités bénéficie d'un rendement particulièrement élevé, sans porter préjudice aux générations suivantes. Une autre critique formulée à l'encontre de ces indicateurs est qu'ils ignorent par nature les

⁷ Voir notamment Dubois Y. et Marino A. (2015), « Indicateurs de rendement du système de retraite français », INSEE, *Document de travail de la DESE*, n° G2015/02. L'analyse réalisée dans cette dernière étude apporte des compléments utiles à l'analyse pour chaque dimension de la retraite étudiée séparément. Elle permet par exemple de montrer qu'aucune génération ne cotiserait « à perte » au système de retraite – ce qui serait le cas si le rendement projeté s'était avéré nul ou négatif pour certaines générations.

différentes dimensions de l'équité : par exemple, le taux de rendement du système de retraite peut être identique pour une durée de retraite longue avec un montant de pension faible et pour une durée de retraite courte avec un montant de pension élevé. Ces indicateurs ne permettent alors pas de distinguer les objectifs de « *traitement équitable au regard de la durée de la retraite* » et de « *traitement équitable au regard du montant de pension* », qui sont concomitamment visés d'après la loi. C'est pourquoi le choix retenu ici est de suivre séparément les diverses dimensions de l'équité en matière de retraite, sans chercher à déterminer si un avantage selon une dimension donnée compense ou non un désavantage selon une autre.

Pour résumer les résultats détaillés dans le rapport annuel, les comparaisons entre générations apparaissent contrastées selon la période et la dimension étudiées (voir les graphes 2.1 et 2.2 qui présentent les indicateurs relatifs à l'équité entre les générations au regard de la retraite selon, respectivement, le cas type n° 2 du COR et pour « l'individu moyen » de chaque génération tous régimes confondus).

Par rapport aux générations qui partent actuellement à la retraite (nées au début des années 1950), 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, mais leur durée de carrière serait en moyenne un peu plus courte ; la durée de retraite moyenne fluctuerait, quant à elle, dans une fourchette de faible ampleur (+/- 3 à 4 % autour de sa valeur moyenne entre les générations 1943 et 1990), le maximum étant atteint pour la génération née en 1950 et le minimum pour la génération née en 1974.

La comparaison est plus délicate avec les générations plus anciennes, puisque le diagnostic varie selon que l'on considère des retraités à carrière complète (ce qui est le cas pour la carrière type de salarié non-cadre du secteur privé – cas type n° 2 du COR), ou bien l'individu moyen de chaque génération. Dans le premier cas, les générations les plus anciennes apparaissent avantagées par des taux de remplacement plus élevés, mais au détriment d'une carrière plus longue, alors que ce serait l'inverse selon la moyenne par génération : la pension moyenne relative augmenterait régulièrement au fil des générations, de même que la durée moyenne de carrière, du fait des modifications de la structure des carrières au fil des générations – avec notamment l'amélioration progressive de carrières féminines, se traduisant par des retraitées ayant de plus en plus souvent des carrières complètes.

Rappelons 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 financier (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.

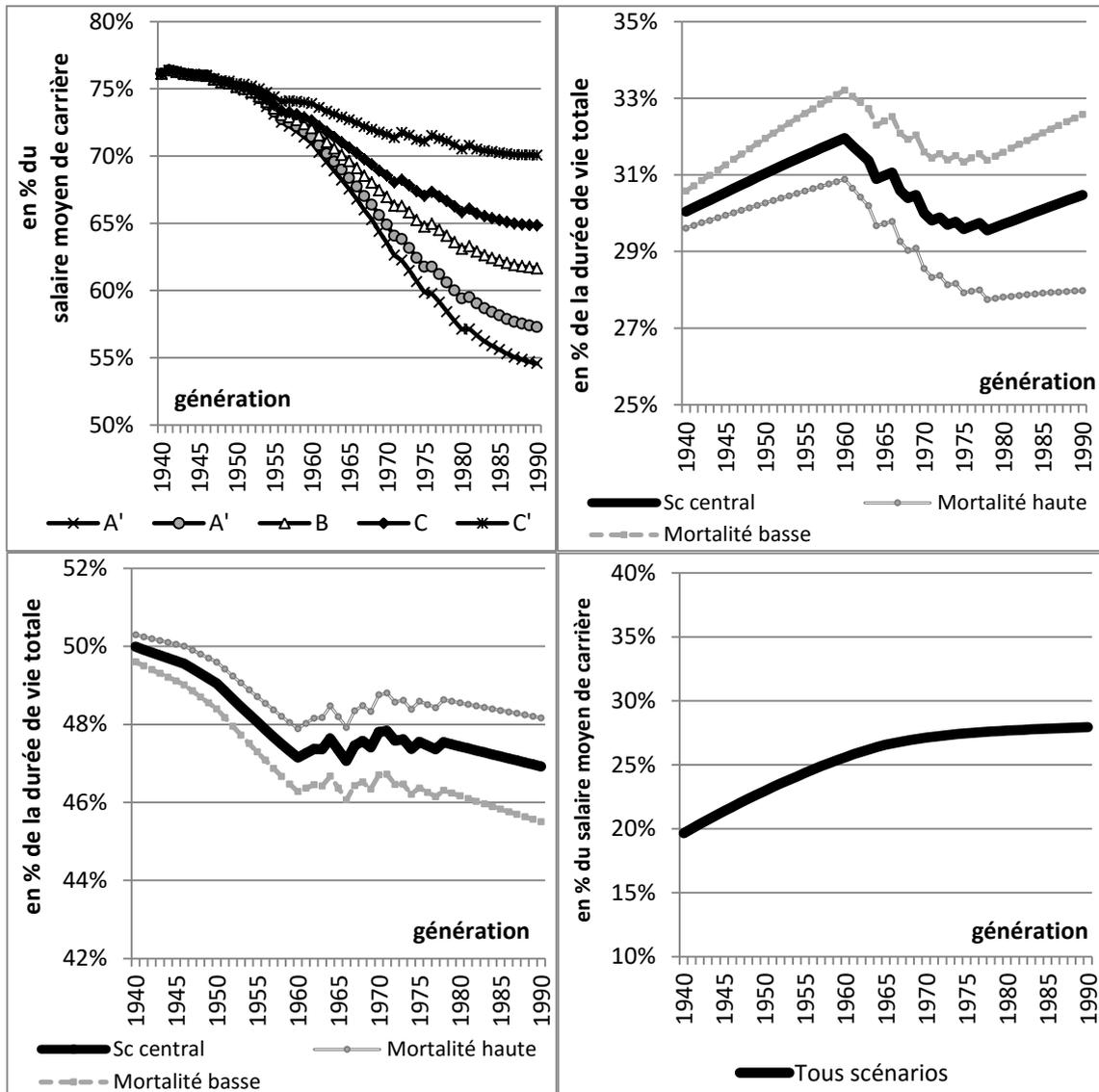
Correspondances entre les indicateurs de situation financière du système de retraite et les indicateurs d'équité entre les générations au regard de la retraite

Indicateurs du point de vue du financement du système de retraite (vision transversale, par année)		Indicateurs du point de vue des assurés (vision longitudinale sur le cycle de vie, par génération)	
Indicateur synthétique	Solde financier (= dépenses – ressources) exprimé en % du PIB	Indicateur de rendement (taux de rendement interne ou taux de récupération) <i>– non présenté dans ce rapport –</i>	Indicateur synthétique
Les trois dimensions représentées sur l'abaque du COR	Montant moyen des pensions de l'ensemble des retraités, relativement au revenu d'activité moyen	Taux de remplacement à la liquidation (= montant de la première pensions de retraite, rapporté au dernier salaire ou revenu d'activité)	
	Taux de prélèvement global (= somme des ressources du système de retraite rapporté à la masse des revenus d'activité bruts)	Taux de cotisation moyen sur l'ensemble de la carrière	
	Rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités <i>Représenté sur l'abaque du COR par l'âge effectif moyen de départ à la retraite</i>	Rapport entre la durée de retraite et la durée de carrière	Durée de retraite (en proportion de la durée de vie totale) ----- Durée de carrière (en proportion de la durée de vie totale)

2.1 Les indicateurs relatifs à l'équité pour le cas type n° 2 du COR (non-cadre du secteur privé à carrière complète) – générations 1940-1990

Taux de remplacement moyen
(sur le cycle de vie,
selon le scénario économique)

Durée de retraite
(en proportion de la durée de vie totale,
selon le scénario de mortalité)



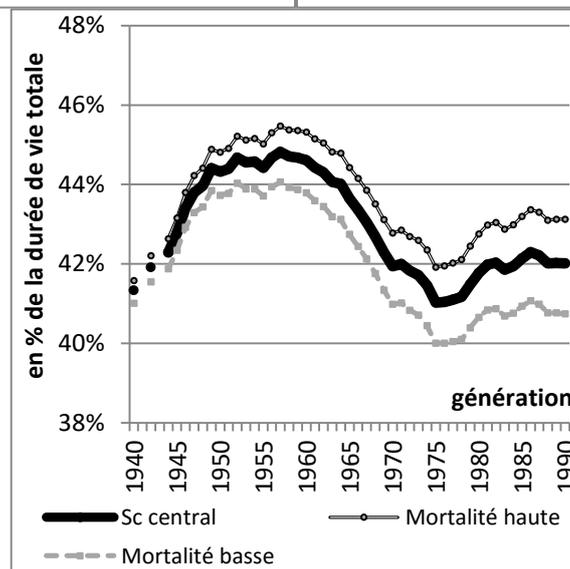
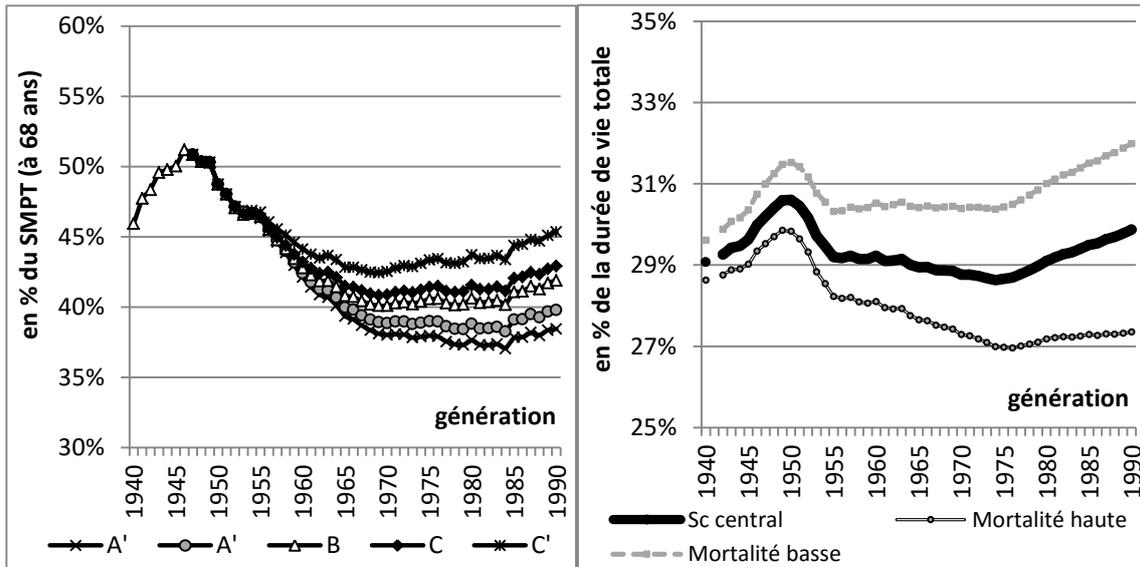
Durée de carrière
(en proportion de la durée de vie totale,
selon le scénario de mortalité)

Taux de cotisation moyen
(sur le cycle de vie,
pour tous les scénarios,
taux CNAV+ARRCO)

2.2 Les indicateurs relatifs à l'équité en moyenne par génération – générations 1940-1990

Pension moyenne de droit direct relative au salaire moyen dans l'économie
(à 68 ans, selon le scénario économique)

Durée de retraite
(en proportion de la durée de vie totale, selon le scénario de mortalité)



Durée de carrière
(en proportion de la durée de vie totale, selon le scénario de mortalité)