

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du mardi 27 juin 2006 à 9 h 30

« Evolution des pensions, minimums et niveau de vie des retraités »

Document N°1
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Evolution des pensions, minimums et niveau de vie des retraités - note de présentation générale -

La réforme de 2003 invite à aborder deux questions relatives à l'évolution des pensions à l'horizon de 2008 :

- la première porte sur un éventuel « coup de pouce » s'ajoutant à l'indexation sur les prix ;
- la seconde a trait à l'évolution des plus faibles pensions au regard de l'objectif fixé par la loi de 85% du SMIC net pour une carrière complète.

Pour commencer à préparer la réflexion, la présente note rappelle, dans un premier temps, les termes de la loi et propose quelques éléments de problématique sur les questions qu'elle invite à traiter. Elle présente, dans un deuxième temps, les données disponibles retraçant l'évolution récente des pensions qui devront être complétées dans le courant de l'année 2006 par les résultats issus de l'exploitation de l'échantillon inter régimes des retraités de 2005. Elle présente ensuite quelques éléments de cadrage sur les revenus comparés des actifs et des retraités résultant de leurs diverses sources de revenus et des prélèvements sociaux et fiscaux auxquels ils sont soumis. Enfin, quelques données financières sur l'impact des mesures de revalorisation des prestations de vieillesse, reprises du dernier exercice de projection à long terme du Conseil, sont rappelées.

Les données ici présentées et les analyses développées revêtent un caractère tout à fait exploratoire. Elles devront par la suite être complétées avec les données les plus actuelles pour éclairer les décisions qui devront être prises.

Il faut, en outre, souligner qu'une démarche de travail nécessairement analytique conduit le Conseil à examiner successivement les différents sujets à traiter dans la perspective des rendez-vous prévus avant le 1^{er} janvier 2008 et sur lesquels portera son rapport de fin d'année. Les décisions à prendre sur ces différents sujets devront cependant s'inscrire dans une démarche globale pesant les effets respectifs et appréciant la cohérence d'ensemble des évolutions envisagées. Elles devront tenir compte également des données relatives à l'équilibre financier des régimes.

I - Les éléments de problématique

On rappellera ici le cadre posé par la réforme de 2003 concernant la revalorisation générale des pensions, d'une part, et la situation des bénéficiaires des minimums, d'autre part.

1 - La revalorisation générale des pensions

Depuis la loi du 21 août 2003, le principe d'une indexation des pensions sur les prix est posé pour les principaux régimes de base : régime général, régimes alignés et régimes de fonctionnaires. L'index retenu pour les pensions liquidées sert aussi à actualiser les salaires ou revenus d'activité pris en compte pour le calcul de la pension, dans le régime général et les régimes alignés.

Pour le régime général, les régimes alignés et les régimes de fonctionnaires, la loi prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2004, le coefficient annuel de revalorisation des pensions est fixé par arrêté, conformément à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac prévue dans le rapport économique, social et financier annexé à la loi de finances pour l'année considérée, avec possibilité d'ajustement l'année suivante, en fonction de l'évolution effectivement constatée.

Le relevé de décision du 15 mai 2003 prévoit que, sur proposition d'une conférence tripartite réunissant tous les trois ans les représentants des organisations syndicales, les représentants des employeurs et les représentants de l'Etat, le gouvernement puisse, par dérogation au principe d'indexation sur les prix posé par la loi, proposer au Parlement, dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale, une correction du taux de revalorisation des pensions de l'année suivante.

Le texte réglementaire permettant d'organiser cette conférence tripartite n'a, pour le moment, pas été pris. Il n'était, en effet, jusqu'à présent pas nécessaire puisque le rythme triennal prévu par le relevé de décision devrait conduire à une première réunion de la conférence trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, soit en 2007. Ce texte devrait, outre la composition de la conférence et ses modalités de fonctionnement, prévoir le champ des régimes de base concernés par ses propositions.

L'appréciation sur l'opportunité d'un « coup de pouce », permettant une revalorisation générale des pensions au-delà de ce que prévoit la loi, devra être portée en tenant compte des éléments de comparaison de la situation des actifs et des retraités, d'une part, et de la situation financière des régimes, d'autre part.

Quelques questions complémentaires doivent, en outre, être mentionnées dans la perspective de cet examen :

- dans le régime général et les régimes alignés, l'index de revalorisation des pensions sert également à actualiser les salaires ou rémunérations servant de base au calcul de la pension. La question pourra se poser de distinguer entre la revalorisation des pensions liquidées (qui concerne les retraités actuels) et l'actualisation des salaires ou rémunération portées au compte (qui affecte le niveau à la liquidation des pensions des futurs retraités) ;

- pour les salariés du privé et les non salariés, l'évolution du niveau de la retraite résulte aussi de l'évolution des pensions servies par les régimes complémentaires. La décision sur un éventuel « coup de pouce » dans les régimes de base semble difficile à prendre indépendamment des perspectives d'évolution des paramètres d'indexation dans les régimes complémentaires. Sur ce point, la méthode est difficile à définir. Il est, en effet, logique que des régimes qui interviennent en complément des régimes de base décident de leurs évolutions une fois les paramètres de ces derniers fixés. Il serait, en revanche, peu légitime que les régimes de base soient conduits à s'ajuster pour compenser les effets sur le niveau de vie des retraités des décisions prises au niveau des complémentaires ;
- enfin, si la question des prélèvements sociaux et fiscaux n'entre pas dans le champ de compétence de la conférence tripartite, il est certain que ces derniers jouent, cependant, sur l'évolution effective du niveau de vie des retraités. A cet égard, il serait certainement utile qu'un suivi de l'évolution de ces prélèvements par catégorie de ménages (tous les retraités, notamment, ne sont pas concernés par les hausses de CSG ou les évolutions du barème de l'impôt sur le revenu) soit assuré, permettant d'éclairer l'appréciation portée sur la situation des uns et des autres et les perspectives d'évolution future.

2 - La situation des bénéficiaires des minimums

On distinguera les minimums dits contributifs prévus dans le cadre des régimes pour les assurés ayant cotisé sur de faibles rémunérations et le minimum vieillesse attribué à partir de 65 ans ou de 60 ans en cas d'incapacité au travail à l'ensemble des personnes âgées, au titre de la solidarité nationale.

a) Les minimums contributifs

L'article 4 de la loi de 2003 portant réforme des retraites stipule que « la Nation se fixe pour objectif d'assurer en 2008 à un salarié ayant travaillé à temps complet et disposant de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier du taux plein, un montant total de pension lors de la liquidation au moins égal à 85 % du salaire minimum de croissance net lorsqu'il a cotisé pendant cette durée sur la base du salaire minimum de croissance ».

Au moment de l'adoption de la loi la question de la portée de l'engagement ainsi pris a été posée lors des débats parlementaires. La disposition a fait l'objet d'amendements à l'Assemblée nationale, visant à remplacer la notion « d'objectif » par celle de « garantie ». Ces amendements ont été rejetés au motif que le Gouvernement ne pouvait s'engager à la place des partenaires sociaux, compétents en matière de régimes complémentaires. Le rapport du Sénat précise, dans le même sens, que l'article 4 de la loi « est dépourvu de caractère normatif, et donc contraignant, puisqu'il ne s'agit que d'un objectif et ne porte pas en soi la création d'un minimum contributif global ».

Dès lors, les 85 % du SMIC net fixés dans la loi apparaissent comme un objectif. Celui-ci s'applique à la pension totale (base et complément), au moment de la liquidation. Des dispositions particulières de la loi relatives au régime général sont prises pour assurer qu'il soit atteint d'ici 2008 pour les ressortissants de ce régime. La loi ne prévoit aucune mesure

particulière au-delà de 2008, l'indexation sur les prix s'appliquant alors aux minimums contributifs ou garantis comme à l'ensemble des pensions.

L'exposé des motifs de l'article 4 de la loi précise que « l'objectif sera réexaminé dans cinq ans en tenant compte des perspectives financières des régimes de retraite et des réformes intervenues ».

Avant d'examiner les questions relatives à la mise en œuvre de l'objectif de l'article 4 par les différents régimes de retraite et à la prolongation au-delà de 2008 des mesures permettant de l'atteindre, il sera nécessaire de faire un premier bilan des mesures prises au regard de l'objectif fixé pour 2008.

Pour garantir l'objectif fixé par la loi, il a été décidé de revaloriser le minimum contributif servi par le régime général de 3 % au 1^{er} janvier 2004, 3 % au 1^{er} janvier 2006 et 3 % au 1^{er} janvier 2008. Cette revalorisation porte sur le minimum attribué au titre des périodes cotisées. Le minimum est attribué à tous les assurés faisant liquider une pension à taux plein (soit parce qu'avant 65 ans ils totalisent la durée d'assurance ouvrant droit au taux plein, soit parce qu'ils attendent 65 ans pour faire liquider leur pension, soit parce qu'ils appartiennent à l'une des catégories ouvrant droit au taux plein à partir de 60 ans notamment en raison de l'inaptitude au travail). Le minimum est proratisé, s'il y a lieu, en fonction de la durée d'assurance totalisée par l'assuré. Le minimum, enfin, est garanti à la liquidation de la pension, cette dernière étant ensuite, pour les bénéficiaires du minimum contributif comme pour les autres pensionnés, indexée sur les prix.

Concernant le minimum garanti dans les régimes de la fonction publique, l'indice de référence passe progressivement de l'indice majoré 216 fin 2003 à l'indice majoré 227 au 1^{er} janvier 2013. En contrepartie, le taux plein du minimum garanti sera acquis pour une durée de service plus longue. Celle-ci augmente également de façon progressive, de 25 à 40 ans en 2013. En particulier, en 2008, pendant la phase transitoire, le taux de liquidation après 15 années de service correspondra à 58,5% du montant maximum ; il progressera ensuite de 3,1 points par an entre 15 ans et 27 ans ½ de service et de 0,22 point par année supplémentaire au-delà et jusqu'à 40 années pour atteindre 100%¹.

Pour apprécier la situation en 2008 des assurés visés par la loi (assurés titulaires de faibles rémunérations ayant effectué une carrière complète) il est nécessaire de faire diverses hypothèses : des hypothèses sur l'évolution du SMIC net d'une part, des hypothèses sur les pensions servies par les régimes complémentaires et les prélèvements supportés par les retraités concernés, d'autre part.

Des cas-types peuvent être construits à cet effet. Ces cas-types, étudiés sur la base d'hypothèses actuelles qui devront être actualisées, montrent que l'objectif devrait être atteint en 2008 pour les assurés du régime général ayant cotisé par le passé sur la base du taux moyen de cotisation ARRCO et bénéficiant du taux réduit de CSG (3,8 % au lieu de 6,6 %). Il existe en revanche des cas, dont la fréquence est difficile à apprécier, dans lesquels l'objectif ne serait pas atteint (assurés ayant cotisé par le passé sur la base du taux de cotisation minimum ARRCO ou soumis, en raison des revenus imposables de leur foyer, au taux normal

¹ A terme, au 1^{er} janvier 2013, le taux de liquidation obtenu après 15 années de service correspondra à 57,5% du montant maximum ; il progressera ensuite de 2,5 points par an entre 15 et 30 ans de service et de 0,5 point par année supplémentaire au-delà et jusqu'à 40 années pour atteindre 100%.

de CSG). L'objectif est atteint en toute hypothèse pour les ressortissants des régimes de fonctionnaires, compte tenu du barème du minimum garanti.

Cette première appréciation peut conduire à approfondir la réflexion sur la nature de l'objectif social poursuivi par les mesures prises.

En effet, selon les termes de la loi, la cible visée est celle d'assurés ayant une carrière complète avec de très faibles salaires. Il s'agit, suivant l'intention du législateur de 1983, d'assurer aux personnes ayant travaillé toute leur vie une retraite totale sensiblement supérieure au minimum vieillesse attribué à tous au titre de la solidarité nationale. Or, dans les faits, les minimums de pensions bénéficient très majoritairement à des assurés ayant une carrière incomplète. Il peut difficilement, d'ailleurs, en être autrement dès lors que des salariés travaillant toute leur vie à temps complet connaissent généralement des progressions de rémunération qui font qu'*in fine* leur salaire s'écarte du SMIC, cependant que les personnes dont la rémunération reste toujours proche du SMIC et, de fait, titulaires des plus faibles pensions ont souvent des carrières heurtées marquées par des interruptions ou des périodes d'activité à temps partiel.

L'approfondissement de la réflexion peut ainsi porter à la fois sur le critère de faible pension, le public que l'on vise par des mesures de rattrapage dans les régimes et les barèmes de calcul des minimums.

Des questions relatives à la mise en œuvre de l'objectif de 85 % du SMIC net par les différents régimes au-delà de 2008 doivent, en outre, être mentionnées :

- la loi indique que l'objectif s'applique au montant total des pensions de chaque assuré. Elle n'indique toutefois pas comment la responsabilité du respect de cet objectif est partagée entre les différents régimes et, notamment, comment les efforts doivent être répartis entre régimes de base et complémentaires. Jusqu'en 2008, elle fait le choix de revalorisations ne concernant que les régimes de base. Au-delà, la question des engagements des différents régimes au regard de l'objectif est ouverte ;
- par ailleurs, la loi n'évoque pas le devenir de l'objectif au-delà de 2008. Si l'on s'en tient à la lettre du texte, au-delà de cette date, les minimums de pension évoluent comme l'ensemble des pensions, c'est-à-dire comme les prix. Ceci signifie qu'au-delà de cette date, dès lors que le SMIC net évoluerait plus vite que les prix, les pensions portées au minimum dans les différents régimes de base décrocheraient de nouveau de l'objectif atteint en 2008. La question des mesures éventuelles à prendre dans les régimes au-delà de 2008 est ainsi également posée.

Pour éclairer le débat sur les diverses questions ayant trait aux minimums de pension et à l'objectif fixé par l'article 3 de la loi de 2003, il sera utile de disposer des caractéristiques et du niveau de pension totale liquidée (en distinguant la base et le complément) pour les personnes dont la pension de base est portée au minimum contributif.

b) Le minimum vieillesse

La loi de 2003 pose la règle d'une revalorisation du minimum vieillesse comme l'ensemble des pensions, c'est-à-dire en fonction de l'évolution des prix.

La question de l'évolution du minimum vieillesse attribué à partir de 65 ans à tous les résidents au titre de la solidarité nationale pourrait être évoquée dans le cadre de la conférence tripartite nationale relative à la revalorisation générale des pensions.

Cependant, le sujet n'est pas simple car le montant du minimum vieillesse est en droit lié à l'évolution d'autres minima sociaux (l'allocation aux adultes handicapés et l'allocation supplémentaire invalidité), et les minima obéissent à des règles spécifiques.

II - L'évolution récente des pensions

Les pensions de retraite constituent la part prépondérante du revenu avant impôts des ménages de retraités (79% en 2003). Selon la composition du ménage, notamment l'activité éventuelle du conjoint, certains revenus d'activité peuvent se rajouter aux pensions. En moyenne, les revenus d'activité s'élevaient en 2003 à 12% des revenus avant impôts des ménages de retraités. Les revenus du patrimoine en représentaient environ 7% (contre 3% des revenus avant impôts des ménages d'actifs)². Enfin, les revenus sociaux autres que les retraites constituaient en 2003 2% des revenus avant impôts des ménages de retraités (contre 5% pour les ménages d'actifs).

Les données des régimes de retraite ne permettent pas de suivre l'évolution des pensions perçues en moyenne par les retraités, dans la mesure où ceux-ci ont été affiliés pour la plupart à plusieurs régimes (base et complémentaires). La principale source d'information exploitable à ce titre est l'échantillon inter-régimes de retraités (EIR) géré par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), qui agrège pour chaque retraité les droits des différents régimes auxquels il a été affilié. La dernière vague de l'EIR a été constituée en 2005 et son exploitation est en cours. Les deux vagues précédentes ont été réalisées en 1997 et en 2001.

En attendant de disposer des premières exploitations de l'EIR 2005 au cours du second semestre de 2006, on rappelle ici quelques données relatives à la période 1997-2001 couverte par les deux précédentes vagues de l'EIR³. Ces données sont complétées par une analyse des effets des barèmes d'indexation et des prélèvements sociaux jusqu'en 2004.

Les données ne couvrent donc pas les toutes dernières années. Les données et les barèmes examinés ici n'intègrent notamment pas les effets complets des règles d'indexation et les évolutions des minimums de pension issues de la loi de 2003.

² Les montants de patrimoine détenus par les retraités sont supérieurs à ceux des actifs (+2,4% en moyenne et +9,0% pour la médiane en 2004).

³ Voir la partie intitulée « Données récentes sur les pensions et le niveau de vie relatif des retraités » du deuxième rapport du Conseil d'orientation des retraites, 2004.

1 - L'évolution de la pension moyenne

a) L'évolution de la pension moyenne par personne entre 1997 et 2001

L'évolution moyenne des pensions par personne reflète une évolution qui concerne à la fois les nouveaux retraités et les retraités déjà présents. Il est à noter, en outre, que les moyennes considérées ici portent uniquement sur les pensions de droit direct. Elles sont calculées sur la base d'une population ayant acquis des droits à la retraite en contrepartie de cotisations versées pendant la vie active et non sur la population totale des personnes âgées de plus d'un certain âge, dont certaines ne bénéficient d'aucune pension de droit direct mais peuvent être titulaires de pensions de réversion et/ou du minimum vieillesse.

Les montants de retraite ici étudiés sont bruts (sans déduction des prélèvements sociaux), les données de l'EIR 1997 sur les taux de prélèvement étant trop parcellaires. L'impact des modifications des prélèvements sociaux sur les revenus de remplacement intervenus en 1998 n'est donc pas pris en compte (voir infra).

Entre 1997 et 2001, le montant moyen de la retraite globale a augmenté de 4,4% en euros constants (soit un gain de pouvoir d'achat de 1,1% par an en moyenne), dont 4,7% pour les hommes et 6,3% pour les femmes⁴.

Pour la même période, le seul avantage de droit direct a progressé de 5,8% en euros constants. Cette évolution est la conséquence de plusieurs facteurs.

Composantes de l'évolution globale de la retraite moyenne par personne entre 1997 et 2001

(avantages de droit direct uniquement)

Retraite moyenne (en euros constants)	+5,8%
dont effet des entrées	+1,1%
effet des sorties	+2,5%
effet des réévaluations	+1,0%
effet des acquisitions	+1,1%

Source : DREES, « L'évolution des retraites versées entre 1997 et 2001 », *Etudes et Résultats* n°270, novembre 2003.

Pour près des deux tiers, l'évolution s'explique par le renouvellement de la population des assurés de l'échantillon, les nouveaux entrants ayant des pensions nettement supérieures à celles des sortants. En effet, les jeunes retraités, qui apparaissent pour la première fois dans l'échantillon en 2001, bénéficient de retraites supérieures de 6% à celles perçues en 2001 par les personnes déjà présentes dans l'échantillon en 1997. Au contraire, les retraités âgés, présents dans l'échantillon de 1997 et décédés entre 1997 et 2001, disposaient en 1997 de retraites inférieures de 15% à celles des retraités survivants.

Le reste de la progression de l'avantage de droit direct entre 1997 et 2001 est imputable aux réévaluations et à l'acquisition de nouveaux droits.

⁴ La hausse de la part des femmes parmi les retraités de droit direct âgés de 60 ans ou plus et le niveau moyen des pensions plus faible pour les femmes expliquent que la progression de la pension moyenne de l'ensemble des retraités est plus faible que celle des hommes et des femmes considérés séparément.

Les réévaluations correspondent aux revalorisations réglementaires des pensions ainsi qu'aux mesures ponctuelles touchant tout ou partie des retraités d'un régime (« coup de pouce », relèvement des retraites les plus faibles, majoration des retraites d'une catégorie spécifique de bénéficiaires). Au total, ces réévaluations ont permis, entre 1997 et 2001, d'augmenter le montant de l'avantage de droit direct de 1,0% en euros constants.

S'y ajoutent les effets de nouveaux droits liquidés entre 1997 et 2001 par des retraités déjà présents dans l'échantillon de 1997. En effet, selon les règles propres à chacun des régimes auxquels ils sont affiliés, les polypensionnés peuvent avoir intérêt à liquider leurs pensions à différents âges. C'est par exemple le cas de polypensionnés qui ont eu une carrière courte en tant que salariés du secteur privé et qui attendent 65 ans pour liquider leurs droits au régime général. Si elles ne concernent qu'une petite minorité des assurés (4%), ces nouvelles acquisitions en cours de retraite accroissent en moyenne d'un tiers la valeur de la pension en euros constants des retraités concernés entre 1997 et 2001 et ont, sur cette période, un effet global sur le montant de l'avantage de droit direct sensiblement équivalent à celui des revalorisations (+1,1%).

b) L'évolution de la pension moyenne par ménage de retraités entre 1998 et 2003

Les évolutions de la pension moyenne par personne retracées par les vagues successives de l'EIR peuvent être complétées par celles du montant moyen des retraites perçues par les ménages de retraités, estimées à partir des enquêtes « Revenus fiscaux ».

Le montant moyen des retraites perçues par les ménages de retraités a augmenté en euros constants de +6,1% entre 1998 et 2003. Cette évolution, comme précédemment, intègre l'ensemble des effets de structure dus à l'évolution de la population des retraités. Elle est supérieure à celle des revenus totaux avant impôts (+3,8%) et du revenu disponible par ménage⁵ de retraités (+5,4%).

Des évolutions plus importantes et de sens opposés ont eu lieu pour les autres sources de revenus. Les revenus du patrimoine moyens perçus par les ménages de retraités ont ainsi progressé de près de 19% entre 1998 et 2003 tandis que les revenus d'activité moyens diminuaient de 16%.

Les revenus avant impôts des actifs ont progressé plus rapidement au cours de cette période que ceux des retraités (respectivement +8,6% et +3,8%) du fait d'une progression plus forte des revenus d'activité et, dans une moindre mesure, des revenus du patrimoine.

On notera que la fiscalité a évolué dans un sens favorable à l'ensemble des ménages entre 1998 et 2003, les évolutions du revenu disponible, donc net d'impôts, étant supérieures à celles du revenu avant impôts.

⁵ Le revenu disponible d'un ménage comprend les revenus d'activité, les revenus du patrimoine, les transferts et les prestations sociales (y compris les pensions de retraite et les indemnités de chômage), nets des impôts directs

2 - L'effet des revalorisations et des prélèvements sociaux (CSG) sur les retraites déjà liquidées entre 1994 et 2004

Les évolutions ici considérées concernent les retraités dont la pension est déjà liquidée et dont on suit l'évolution au cours de la retraite.

Il faut noter que les retraités de la fonction publique ont bénéficié durant la période de majorations spécifiquement accordées aux corps dont ils sont issus et qui ne sont pas prises en compte dans les données présentées.

a) L'évolution des pensions brutes

On présente, dans un premier temps, l'évolution du montant brut des retraites, estimée à partir des taux de revalorisation appliqués par les différents régimes entre 1994 et 2004. Les taux d'évolution des barèmes des régimes, exprimés en euros courants, sont déflatés par l'indice des prix hors tabac⁶, pour obtenir un taux de croissance des pensions brutes en termes réels.

Taux de croissance annuel moyen des pensions brutes entre 1994 et 2004, en termes réels Pour les pensions déjà liquidées (effet des revalorisations)

Indice des prix	Régime général et régimes alignés	Régime des fonctionnaires	ARRCO	AGIRC	Complémentaire CANCAVA
Prix hors tabac	0,1%	-0,2%	-0,1%	-0,5%	-0,4%

Source : DREES

Entre 1994 et 2004, sous le seul effet des revalorisations, le montant moyen des pensions brutes a légèrement progressé en euros constants pour le régime général et les régimes alignés (+0,1% en moyenne annuelle).

A l'inverse, au cours de la période, les pensions brutes complémentaires servies par l'ARRCO et l'AGIRC ont diminué respectivement de 0,1% et 0,5% par an en moyenne en euros constants. C'est l'une des conséquences des accords ARRCO et AGIRC de 1996, selon lesquels la valeur de service du point a été indexée jusqu'en 2000 sur l'évolution du salaire moyen des cotisants pour l'ARRCO et du salaire médian pour l'AGIRC, diminuée de 1 point, dans la limite de l'augmentation des prix (le maintien du pouvoir d'achat constituait alors un objectif maximum pour cinq ans).

Entre 1994 et 2004, la pension brute servie par le régime complémentaire de la CANCAVA a diminué de 0,4% par an en termes réels, en raison notamment de taux de revalorisation de la pension moyenne significativement inférieurs à l'inflation au cours de la période 1998-2004.

b) L'évolution des pensions nettes

On considère ici l'évolution du montant net de prélèvements sociaux des retraites. Les évolutions entre 1994 et 2004 résultent de deux facteurs : les pensions brutes ont globalement évolué moins vite que l'inflation au cours de cette période (voir précédemment) et les prélèvements sociaux appliqués aux retraites ont augmenté jusqu'en 1998.

⁶ L'indice des prix hors tabac est l'indice de référence utilisé pour la revalorisation des pensions.

Les pensions de l'ensemble des retraités ne sont pas soumises à des taux de prélèvements sociaux identiques. Des possibilités d'exonération existent pour les retraités non imposables à l'impôt sur le revenu et non éligibles à la taxe d'habitation ainsi que pour les personnes titulaires d'un avantage vieillesse ou invalidité non contributif. Les retraités non imposables à l'impôt sur le revenu mais éligibles à la taxe d'habitation cotisent, eux, à un taux de CSG réduit.

En 2004, environ 40% des foyers de retraités cotisaient à taux plein et un peu plus de 45% étaient exonérés de cotisations sociales. L'évolution des pensions nettes pour ces deux catégories est présentée à la suite. En 2004, un peu moins de 15% des foyers de retraités cotisaient à taux réduit. Le détail de l'évolution des pensions nettes pour cette classe de retraités fera l'objet d'une étude ultérieure.

Retraités soumis à tous les prélèvements sociaux imputables aux pensions, dont les taux de CSG et de CRDS à taux plein

Les modifications des taux de prélèvement de la CSG et de la CRDS (instauration de la CRDS en 1996 au taux de 0,5%, relèvement du taux de CSG de 1 point en 1997 et de 2,8 points en 1998) affectent de la même manière les niveaux des pensions nettes de tous les régimes. En revanche, les taux de cotisations maladie sur les pensions diffèrent selon les régimes, ce qui explique qu'au total, le différentiel d'évolution entre les montants bruts et les montants nets de pensions n'est pas identique entre les régimes.

Taux de croissance annuel moyen des pensions nettes entre 1994 et 2004, en termes réels

Pour les pensions déjà liquidées et pour les personnes soumises au taux plein
(effet des revalorisations et de l'évolution des prélèvements sociaux)

Indice des prix	Régime général et régimes alignés	Régime des fonctionnaires	ARRCO	AGIRC	Complémentaire CANCAVA
Prix hors tabac	-0,2%	-0,4%	-0,4%	-0,8%	-0,9%

Source : « Les retraites en 2004 », Etudes et Résultats n°454, décembre 2005, DREES

Les taux de prélèvement moyen sur les pensions de la CSG, de la CRDS et des cotisations maladies ayant été stables depuis 1998, les écarts observés entre les évolutions des retraites nettes et des retraites brutes sont imputables aux hausses de prélèvement intervenues entre 1993 et 1998.

Les modifications des taux de prélèvement sur les pensions versées par le régime général et les régimes alignés (relèvement des taux de CSG et de CRDS, hausse des cotisations maladies de 1,2 point en 1996 et de 0,2 point en 1997) ont eu pour effet de réduire le taux de croissance annuel moyen des retraites de 0,3 point entre 1994 et 2004. Sur cette période, la pension nette de ces régimes exprimée en euros constants a diminué de 0,2% par an en moyenne.

Les mêmes modifications de taux de prélèvements sociaux sont intervenues sur les pensions complémentaires ARRCO et AGIRC. Au total, entre 1994 et 2004, les pensions nettes réelles

de l'ARRCO et de l'AGIRC ont diminué, en moyenne par an, respectivement de 0,4% et de 0,8%.

Sur la même période, le montant net en euros constants des pensions versées par le régime complémentaire de la CANCAVA a baissé de 0,9% par an en moyenne. Les pensions complémentaires de la CANCAVA ne sont pas soumises au prélèvement maladie et la hausse du taux de CSG de 2,8 points au 1^{er} janvier 1998 n'a pu être compensée, comme pour les pensions des autres régimes considérés ici, par la baisse, voire la suppression, de la cotisation maladie.

Retraités exonérés de cotisations sociales

Pour les retraités exonérés de cotisations sociales, la pension nette a évolué entre 1994 et 2004 comme la pension brute.

Taux de croissance annuel moyen des pensions nettes entre 1994 et 2004, en termes réels

Pour les pensions déjà liquidées et pour les personnes exonérées de cotisations sociales
(effet des revalorisations)

Indice des prix	Régime général et régimes alignés	Régime des fonctionnaires	ARRCO	AGIRC ¹	Complémentaire CANCAVA
Prix hors tabac	0,1%	-0,2%	-0,1%	-0,5%	-0,4%

Source : DREES

(1) Pour l'AGIRC, l'hypothèse de retraités exonérés de cotisations sociales est toutefois peu probable.

On notera ici que, pour éclairer le débat sur le pouvoir d'achat des actifs et des retraités, il serait intéressant également de pouvoir suivre régulièrement l'évolution des structures de consommation selon les différentes catégories de ménages.

3 - L'évolution du minimum vieillesse

Antérieurement à la loi du 21 août 2003 qui aligne la revalorisation du minimum vieillesse sur celle applicable pour les pensions, la revalorisation du minimum vieillesse était discrétionnaire. Un décret fixait ainsi chaque année les montants de minimum vieillesse applicables au 1^{er} janvier.

Sous l'effet des revalorisations, le montant du minimum vieillesse a augmenté très fortement entre 1970 et 2005. Trois périodes peuvent être distinguées.

Entre 1970 et 1981, le minimum vieillesse a crû à rythme moyen soutenu (+7,2% par an en termes réels) supérieur au taux de croissance du SMIC net (+4,8% par an) et au taux de revalorisation des pensions du régime général (+4,0% par an).

Au second semestre de l'année 1981, le montant du minimum vieillesse a été fortement revalorisé de près de 25% en termes réels.

Entre 1982 et 2005, la revalorisation du minimum vieillesse a été identique à celle appliquée aux pensions du régime général à l'exception de certaines années (1995, 1996, 1999 et 2000) où des « coups de pouce » supplémentaires ont été appliqués. Au total, entre 1982 et 2005, le minimum vieillesse est resté stable en termes réels tandis que les pensions du régime général ont diminué au rythme annuel moyen de -0,1%. Le SMIC net réel a augmenté au rythme de 0,4% par an entre 1982 et 2000 puis à un rythme plus soutenu au-delà sous l'effet de la mise en œuvre des 35 heures.

Il est intéressant de comparer les montants du minimum vieillesse et du seuil de pauvreté⁷ ainsi que leurs évolutions respectives.

En 2003, un retraité vivant seul et n'ayant pour seule ressource que le minimum vieillesse (578 euros par mois), percevait un revenu inférieur de 10,5% au seuil de pauvreté à 50% et inférieur de 25,2% au seuil de pauvreté à 60%. En revanche, le montant du minimum vieillesse pour un couple marié (1037 euros par mois en 2003) était compris entre les deux seuils de pauvreté, supérieur de 7,2% au seuil à 50% mais inférieur de 10,5% au seuil à 60%.

Les positions relatives des montants du minimum vieillesse et du seuil de pauvreté ne sont pas figées : elles dépendent de l'évolution du niveau de vie de l'ensemble de la population et de la revalorisation du minimum vieillesse.

Ainsi, entre 1970 et 1983, l'écart entre le seuil de pauvreté et le minimum vieillesse s'est nettement réduit en raison du différentiel entre le rythme de revalorisation de l'allocation minimale et le taux de croissance du revenu médian. En 1984, le montant du minimum vieillesse pour un couple marié était supérieur aux seuils de pauvreté et le montant pour une personne seule était supérieur au seuil de pauvreté à 50% (mais inférieur au seuil à 60%). La tendance s'est ensuite inversée au cours des années 1990 et les écarts entre les seuils de pauvreté et le minimum vieillesse ont eu tendance à se creuser.

On notera que la population des bénéficiaires du minimum vieillesse se caractérise par une moyenne d'âge élevée et une très forte proportion de personnes isolées - célibataires, veuves ou divorcées - (près de 70% en 2004 contre 40% environ de personnes isolées parmi l'ensemble de la population âgée de 60 ans et plus). La part des allocataires dans la population totale, qui augmente avec l'âge, atteignait, en 2004, 12,5% pour les personnes âgées de plus de 90 ans. Les femmes représentent plus des trois quarts des allocataires isolés et sont surreprésentées parmi les générations les plus âgées.

⁷ Le seuil de pauvreté est calculé par rapport à la médiane de la distribution des niveaux de vie (la moitié de la population a un niveau de vie inférieur à ce niveau), définissant ainsi une notion de pauvreté relative. Le seuil traditionnellement utilisé en France est fixé à 50% du niveau de vie médian. On utilise toutefois de manière croissante un seuil fixé à 60% du niveau de vie médian, notamment retenu par l'Union européenne pour comparer la pauvreté monétaire relative entre les différents pays européens. En 2003, le seuil de pauvreté pour une personne seule valait 774 euros par mois à 60% de la médiane et 645 euros par mois à 50% de la médiane.

III – La comparaison du niveau de vie des actifs et des retraités

Pour éclairer le débat sur la situation des actifs et des retraités, il paraît utile d'examiner dans un contexte plus large l'évolution de leur niveau de vie dans la période récente.

Pour comparer le niveau de vie des actifs et des retraités, il est nécessaire de tenir compte de l'ensemble de leurs revenus et des prélèvements sociaux et fiscaux auxquels ils sont soumis, ainsi que des ménages auxquels ils appartiennent. Ces données n'ont pas vocation à être utilisées pour définir la politique de revalorisation des prestations de vieillesse. Elles permettent cependant de disposer d'éléments de contexte et d'éclairage d'ensemble sur la situation respective des actifs et des retraités.

1 – La comparaison du niveau de vie des ménages d'actifs et de retraités

On reprend ici les termes habituels de la comparaison des revenus des ménages dont la personne de référence est un actif et dont la personne de référence est un retraité.

a) La comparaison du revenu disponible par ménage

Le revenu disponible d'un ménage au cours d'une année comprend les revenus d'activité, les revenus du patrimoine, les transferts et les prestations sociales (y compris les pensions de retraite et les indemnités de chômage), nets des impôts directs⁸. Cet indicateur prend donc en compte, en partie au moins, les différences de traitement fiscal entre les ménages.

Selon les données de l'enquête « Revenus fiscaux » de l'année 2003 exploitées par l'INSEE, le revenu disponible moyen des ménages de retraités était inférieur d'environ 30% à celui des ménages d'actifs en 2003 (respectivement de l'ordre de 22 300 euros et 32 300 euros). Cet écart, qui renvoie en particulier à des positions différentes dans le cycle de vie, ne reflète toutefois pas un écart équivalent de niveau de vie dans la mesure où les ménages de retraités sont en moyenne de plus petite taille.

Précisons ici que les données de l'enquête « Revenus fiscaux » ont été complétées par l'INSEE par des estimations des revenus sociaux (prestations familiales et minima sociaux) mais que certains revenus du patrimoine, notamment ceux exonérés d'impôts, sont mal, voire pas du tout, appréhendés dans les déclarations fiscales.

b) La nécessité de tenir compte de la taille des ménages : la comparaison du revenu disponible par unité de consommation

Le niveau de vie du ménage s'apprécie en divisant le revenu disponible par le nombre d'unités de consommation (UC) du ménage, selon une échelle d'équivalence qui, ici, attribue 1 UC au premier adulte du ménage, 0,5 UC aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 UC aux enfants de moins de 14 ans⁹.

⁸ Quatre impôts directs sont pris en compte : l'impôt sur le revenu, la taxe d'habitation, la contribution sociale généralisée (CSG) et la contribution à la réduction de la dette sociale (CRDS).

⁹ Echelle d'équivalence dite de l'OCDE modifiée.

En tenant compte du nombre d'unités de consommation par ménage, le niveau de vie moyen des ménages de retraités était estimé en 2003 à environ 17 000 euros pour les ménages de retraités, contre 19 000 euros pour les ménages d'actifs, soit un écart de -10%.

c) La question de la prise en compte des revenus du patrimoine et des « loyers fictifs »

Les comparaisons qui précèdent intègrent les revenus du patrimoine (avec toutes les difficultés de connaissance par les enquêtes mentionnées précédemment). Ces revenus ont un poids plus important dans le total des revenus des ménages retraités que dans les revenus du reste de la population. Ils sont cependant très dispersés et ne concernent de façon significative qu'une fraction des ménages.

En 2003, les revenus du patrimoine représentaient en moyenne par an 1 663 euros pour les ménages de retraités et 1 066 euros pour les ménages d'actifs. La prise en compte du nombre d'unités de consommation par ménage accroît les écarts entre ménages de retraités et ménages d'actifs : l'apport des revenus du patrimoine au niveau de vie des ménages était estimé en 2003 à 1 268 euros pour les ménages de retraités et 627 euros pour les ménages d'actifs.

Au total, le niveau de vie hors revenus du patrimoine des ménages de retraités était en 2003 inférieur de 14% à celui des ménages d'actifs (respectivement 15 747 euros et 18 368 euros).

Les comparaisons de niveau de vie ne tiennent pas compte ici de la disposition *gratuite* d'un certain nombre de biens ou de services tels que le logement et les biens et services de santé ou sociaux. Or, l'appréciation portée, à revenu monétaire donné, sur la situation matérielle des ménages de retraités variera sensiblement selon qu'ils sont ou non propriétaires de leur logement et qu'ils bénéficient ou non d'une prise en charge collective des dépenses de santé et de celles afférentes à la dépendance. On limitera ici l'examen à la question du logement dont les retraités sont beaucoup plus souvent propriétaires que les actifs.

Selon l'enquête « Logement » 2002 de l'INSEE, 74% des ménages de retraités sont propriétaires de leur résidence principale, contre 56% pour l'ensemble des ménages.

Les ménages de retraités possèdent toutefois des logements de moindre valeur en moyenne (-7% en 2002), car plus anciens, avec moins de confort et un peu plus petits. Ces caractéristiques doivent être mises en regard des besoins des ménages de retraités, avec le départ des enfants du foyer, et s'inscrivent dans le contexte général d'une amélioration des logements des Français en termes de confort.

On observe en fait, au sein des ménages de retraités, des différences importantes dans la proportion de propriétaires selon la génération, l'ancienne catégorie socioprofessionnelle et la localisation.

La prise en compte de « loyers fictifs », correspondant aux loyers que les ménages propriétaires auraient à payer s'ils occupaient le même logement au titre de locataire, conduirait à revoir à la hausse le niveau de vie moyen des ménages de retraités et à réduire les écarts avec les ménages d'actifs, par rapport aux données présentées jusqu'ici.

Certains contestent toutefois la légitimité de prendre en compte les revenus du patrimoine en général et des loyers fictifs en particulier, notamment parce qu'ils seraient ainsi comptés à

deux reprises : au moment de l'effort d'épargne et à chaque fois que le capital produit un revenu ou des intérêts¹⁰. Cet argument est avancé dans le cas où le patrimoine accumulé est le fruit de sacrifices (épargne sur les revenus d'activité).

Quoiqu'il en soit, il est probable que la prise en compte de « loyers fictifs » ne joue que de manière limitée sur la comparaison de niveau de vie moyen entre ménages de retraités et ménages d'actifs. Selon une estimation sur des données de l'année 1990, l'ajout des loyers fictifs conduisait à relever de 3 points le niveau de vie moyen relatif des personnes âgées¹¹.

2 – L'évolution comparée du niveau de vie des actifs et des retraités entre le milieu des années 1990 et 2003

Il est délicat de suivre les évolutions récentes de niveau de vie des ménages en raison des modifications intervenues dans les méthodes utilisées pour les enquêtes « Revenus fiscaux ». Les résultats issus des enquêtes antérieures à 1996 ne sont pas tout à fait comparables à ceux des enquêtes ultérieures et la méthodologie de l'enquête a également été revue en 2002. Enfin les dernières données disponibles sont relatives à l'année 2003, avant la mise en œuvre de la loi Fillon portant réforme des retraites.

Il reste que, concernant le niveau de vie des ménages de retraités, quelques grandes tendances se dégagent.

a) Les évolutions récentes de niveau de vie moyen

Entre 1970 et 1996, le niveau de vie moyen des retraités a beaucoup augmenté et l'écart avec le niveau de vie moyen des actifs s'est nettement réduit. Ainsi, le revenu fiscal annuel moyen¹² par unité de consommation des ménages de retraités rapporté à celui des ménages d'actifs est passé de 62% en 1970 à 72% en 1979, 81% en 1990 puis 91% en 1996¹³. L'augmentation des droits à la retraite, avec la montée en charge des régimes et l'accroissement de l'activité féminine, a contribué à cette amélioration.

Sur la période plus récente, on observerait un arrêt de l'amélioration du niveau de vie des retraités par rapport à celui des actifs. Selon tous les indicateurs, la situation relative des retraités était ainsi légèrement plus favorable en 1998 qu'en 2003 en termes de niveau de vie. En 1998, le niveau de vie moyen des retraités était inférieur de 8% à celui des actifs (contre 10% en 2003) et leur niveau de vie médian plus faible de 5% (contre 12% en 2003).

Cette dégradation relative de la situation des retraités est due à une évolution légèrement moins favorable de leurs revenus que ceux des actifs. Alors que le niveau de vie des actifs a progressé en euros constants de près de 10% (moyenne comme médiane) entre 1998 et 2003, celui des retraités a connu une hausse plus faible, de 5,9% pour la médiane et 7,3% pour la moyenne.

¹⁰ Voir notamment l'article de J.-C. Driant et A. Jacquot « Loyers imputés et inégalités de niveau de vie », Economie et Statistique n° 381-382, INSEE, 2005.

¹¹ « Le niveau de vie des personnes âgées », J.-M. Hourriez, Economie et Statistique n° 283-284, INSEE, 1995.

¹² Hors revenus du patrimoine. Le revenu fiscal n'intègre pas le minimum vieillesse et l'aide au logement.

¹³ « Retraites : renouveler le contrat social entre les générations - Orientations et débats », premier rapport du Conseil d'orientation, 2001 (pages 30 et 31).

La fin des années 1990 correspond à une conjoncture favorable mais les années 2002 et 2003 ont montré un net ralentissement, avec même une légère diminution des niveaux de vie moyens en 2003. Au total, il est difficile d'apprécier dans quelle mesure l'amélioration du contexte économique de la fin des années 1990, qui a davantage profité aux actifs en emploi qu'aux retraités, a contribué aux évolutions des niveaux de vie entre 1998 et 2003.

b) Les évolutions récentes de la distribution des revenus

Ce sont les ménages les plus modestes qui ont connu les plus fortes hausses de niveaux de vie entre 1998 et 2003, celles-ci atteignant 9,8% pour le premier décile des ménages de retraités et 13,6% pour le premier décile des ménages d'actifs.

Dans son dernier rapport 2005-2006, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale indique néanmoins que certaines inquiétudes apparaissent aujourd'hui sur une possible remontée de la pauvreté des personnes âgées¹⁴.

L'ensemble des indicateurs de pauvreté monétaire fait apparaître en 2002 une augmentation de la pauvreté des personnes âgées, quel que soit le seuil retenu. Par souci de lisibilité, nous retenons ici le seuil le plus bas (50% du niveau de vie médian).

Le nombre de personnes pauvres au sein des ménages de retraités est resté stable entre 1996 et 2001 à un niveau un peu inférieur à 500 000 personnes. Il a augmenté d'environ + 100 000 en 2002 pour avoisiner les 600 000 personnes et, malgré une baisse les deux années suivantes, il restait supérieur à 500 000 en 2004.

Le taux de pauvreté au sein des ménages de retraités reflète la même évolution : après avoir été stable aux alentours de 3,8% entre 1996 et 2001, il se situe entre 4,1% et 4,3% en 2002¹⁵ et aurait baissé de 0,2 point en 2003.

Rappelons cependant que le taux de pauvreté au sein des ménages de retraités a fortement diminué depuis les années 1970 et qu'il reste, sur la période récente, plus faible que pour l'ensemble des ménages.

3 – D'autres critères d'analyse de l'évolution comparée des niveaux de vie

Le choix de comparer la situation du groupe des actifs et du groupe des retraités, logique dans le cadre de réflexions sur les retraites, peut cependant se discuter si l'on veut appréhender les disparités de revenus ou de niveaux de vie au sein de la population

a) Un examen par catégorie de ménages conduit à distinguer, parmi les actifs, les actifs occupés et les chômeurs

Le niveau de vie moyen des retraités est plus faible que celui des actifs en emploi, mais plus élevé que celui des chômeurs. Les données qui suivent ont trait, d'une part, aux disparités observées en termes de niveau de vie et, d'autre part, à celles relatives à l'aisance ressentie

¹⁴ Voir note de bas de page n°8.

¹⁵ Il existe une rupture de série dans le calcul du niveau de vie en 2002.

telle qu'elle peut être mesurée par les enquêtes. Il apparaît, en effet, que le chômage est un facteur très discriminant dans les réponses faites aux questions portant sur l'aisance ressentie par les ménages.

- Niveaux de vie observés

Les niveaux de vie des actifs apparaissent plus dispersés que ceux des retraités, notamment dans le bas de la distribution. Ce constat tient notamment à la faiblesse des niveaux de vie des personnes qui ont connu des périodes de chômage.

En 2001, le niveau de vie moyen des actifs était estimé à 17 810 euros. Mais, si les indépendants et les personnes ayant été salariées toute l'année disposaient d'un niveau de vie moyen respectivement de 20 850 euros et de 18 560 euros, le niveau de vie moyen des personnes étant passées par le chômage¹⁶ n'était que de 14 270 euros pour ceux qui avaient été employés au moins un mois dans l'année et de seulement 11 520 euros pour ceux qui n'avaient pas du tout travaillé¹⁷.

Ces niveaux de vie moyens étaient nettement plus faibles que celui des personnes retraitées ou inactives et âgées de 60 ans et plus (15 930 euros), bien que le niveau de vie moyen des chômeurs ait davantage progressé que celui des retraités entre 1996 et 2001.

Compte tenu de l'évolution de la situation sur le marché du travail au cours des dernières années, on peut penser que le niveau de vie relatif des chômeurs ne s'est pas amélioré depuis 2001. D'ailleurs, dans son dernier rapport 2005-2006, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale met en particulier l'accent sur le lien entre pauvreté et difficultés à trouver et à conserver un travail.

- Aisance ressentie

Le revenu disponible par unité de consommation d'un ménage ne rend pas toujours bien compte de son bien-être. Lors du passage à la retraite, la cessation d'activité professionnelle améliore le bien-être matériel pour diverses raisons : les frais professionnels disparaissent, le temps libre augmente et peut être mis à profit pour accroître la production domestique, les retraités échappent aux difficultés sur le marché de l'emploi et à l'instabilité des ressources qui en découle...

Le bien-être est une notion abstraite que l'on ne peut mesurer précisément mais que l'on peut approcher à l'aide de questions subjectives. Ainsi, dans l'enquête « Budget des familles » de l'INSEE, les ménages sont interrogés sur leur sentiment d'aisance financière, à travers deux questions notamment :

- « Concernant votre budget actuel, laquelle de ces propositions convient le mieux à votre cas ? Vous êtes à l'aise / Ça va / C'est juste, il faut faire attention / Vous y arrivez difficilement » ;

¹⁶ Et ayant été actives pendant au moins six mois.

¹⁷ « Evolution des niveaux de vie de 1996 à 2001 », N. Legendre, INSEE Première n° 947, janvier 2004. Le niveau de vie correspond au revenu disponible divisé par le nombre d'unités de consommation. Le niveau de vie d'un individu est assimilé au niveau de vie du ménage auquel il appartient.

- « Finalement, comment pourriez-vous qualifier votre niveau de vie actuel ? Très élevé / Elevé / Moyennement élevé / Moyennement faible / Faible / Très faible ».

Concernant l'aisance financière, selon la dernière enquête datant de 2001, les ménages de retraités ont des opinions sensiblement identiques à celles des ménages dont la personne de référence est en emploi : ces derniers sont 47% à répondre à la première question qu'ils sont à l'aise ou que « ça va », contre 45% pour les ménages de retraités.

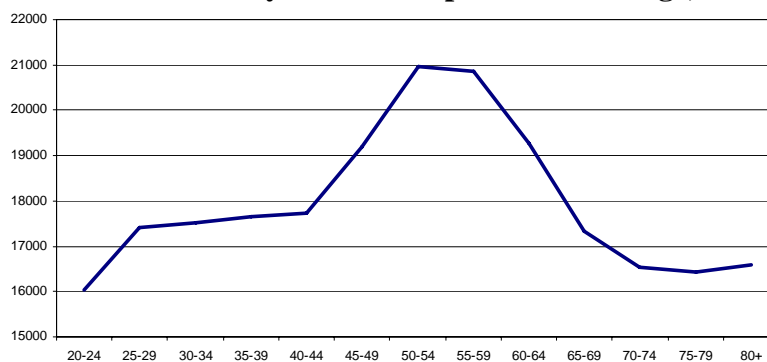
Les opinions des ménages de retraités concernant leur niveau de vie apparaissent globalement légèrement moins favorables que celles des ménages dont la personne de référence est en emploi, si l'on compare par exemple la part de ceux qui considèrent leur niveau de vie comme faible ou très faible : respectivement 11,5% et 8%. Parmi les ménages de retraités, ceux dont la personne de référence est âgée de 80 ans et plus sont un peu plus de 15% à considérer leur niveau de vie faible ou très faible.

Les réponses à ces questions mettent surtout en avant les difficultés ressenties par les ménages dont la personne de référence est au chômage : ceux-ci ne sont que 12% à considérer leur budget actuel comme satisfaisant alors que 45% déclarent y arriver difficilement, et 45% également jugent leur niveau de vie faible, voire très faible.

b) Un examen par classe d'âge conduit à distinguer trois ou quatre classes d'âge et à mettre en exergue les difficultés particulières des plus jeunes et des plus vieux

Le niveau de vie moyen par tranche d'âge quinquennal des individus âgés de 20 ans et plus présente un profil en cloche.

Niveau de vie annuel moyen en euros par tranche d'âge, année 2003



Source : INSEE, enquête « Revenus fiscaux » 2003

Les personnes âgées de 50 à 59 ans disposaient en 2003 du niveau de vie moyen le plus élevé, approchant 21 000 euros. A l'autre bout de l'échelle, les jeunes âgés de 20 à 24 ans appartenait en 2003 à des ménages dont le niveau de vie était en moyenne de 16 000 euros et le niveau de vie moyen des personnes âgées de 70 ans et plus était estimé aux environs de 16 500 euros.

Ce constat est renforcé par les données sur la pauvreté, qui traduisent une sur-représentation des plus jeunes et des plus âgés parmi les individus considérés comme pauvres¹⁸.

¹⁸ Rapport 2005-2006, Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Les données de niveau de vie moyen par âge suggèrent en particulier de distinguer, au sein de la population des retraités, les plus jeunes des plus âgés, même si parmi les personnes âgées de 60 à 69 ans certaines sont encore actives. Or, le rapport entre le niveau de vie moyen des personnes âgées de 70 ans et plus et celui des personnes de la tranche d'âge 60-69 ans s'est dégradé entre 1996 et 2002, passant de 95,0% à 92,0%.

IV – Quelques données financières sur l'impact des mesures de revalorisation des prestations de vieillesse

Les mesures qui seront prises en matière d'évolution des pensions devront également tenir compte des données relatives à l'équilibre financier des régimes.

Or, les enjeux financiers associés à un « coup de pouce » sur les pensions sont importants puisque la mesure a un impact direct et immédiat sur les pensions de toutes les générations de retraités (à l'exception de celle qui vient de liquider ses droits).

Accorder un « coup de pouce » de 1% par exemple augmente d'autant la masse des pensions. A cet effet direct s'ajoutent les conséquences sur la masse des pensions, de moindre ampleur et étalées dans le temps, de la revalorisation plus forte des salaires portés au compte pour le régime général et les régimes alignés.

Ces effets doivent être rapportés aux masses de prestations de retraite servies par les régimes, prévues pour l'année 2006 aux alentours de 75 milliards d'euros pour le régime général et de 50 milliards d'euros pour les régimes de la fonction publique d'Etat.

Des variantes d'indexation des pensions ont été étudiées dans le cadre du dernier exercice de projection à long terme du Conseil. Le Conseil a souhaité en particulier examiner l'hypothèse d'une indexation des pensions et des salaires portés au compte sur le salaire moyen net des actifs. Cette hypothèse a été approchée, en moyenne sur la période de projection, par une indexation sur les prix majorés de 0,9 point par an¹⁹. Les résultats obtenus donnent ainsi des ordres de grandeur des conséquences financières à terme d'un « coup de pouce permanent » sur les pensions et les salaires portés au compte.

Cette règle d'indexation serait beaucoup plus coûteuse que celle de l'indexation sur les prix. Elle conduirait, par rapport à l'hypothèse d'indexation sur les prix, à augmenter la masse des pensions des principaux régimes de base de l'ordre de 10% à l'horizon 2020. A l'horizon 2050, le surcroît de masse de pensions serait de l'ordre de 15% pour les régimes de la fonction publique et de près de 30% pour le régime général, compte tenu de l'hypothèse de revalorisation également plus forte des salaires portés au compte.

¹⁹ Les projections reposent sur l'hypothèse d'une hausse du salaire moyen brut de 1,8% par an en termes réels. Le salaire moyen net ne progresserait que de 0,9% par an en termes réels si les besoins de financement du système de retraite étaient couverts intégralement par des hausses de cotisation à la charge des assurés.

* *

*

Les données ici présentées devront être ultérieurement complétées à partir des résultats des enquêtes les plus récentes et en tenant compte des évolutions connues des barèmes de prestations et de prélèvements. Elles permettent, cependant, d'entamer une réflexion en vue des rendez-vous prévus au cours de l'année 2007 sur les chiffres à verser au débat et la méthode à retenir pour préparer les décisions.