

PRESENTATION STRATEGIQUE DU PROGRAMME DE QUALITE ET D'EFFICIENCE « RETRAITES »

La branche vieillesse est la première branche de la Sécurité sociale en termes de dépenses : en 2017, les régimes obligatoires de retraite de base et complémentaire ont versé 314 Md€ de prestations, soit 13,7 % du PIB (*indicateur n°1-1*). Grâce à ces dépenses conséquentes, le système de retraite français assure aujourd'hui aux personnes âgées un niveau de vie moyen équivalent à celui des actifs.

Sur le plan financier, les réformes successives ont permis de rapprocher le système des retraites d'une situation d'équilibre, mais les projections les plus récentes font état d'un déficit persistant : selon le rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR) de juin 2019, **le besoin de financement du système de retraite serait de l'ordre de 0,2 % à 0,4 % du PIB à l'horizon 2022**, soit un niveau légèrement supérieur à celui de l'exercice de projection de juin 2018, en raison d'une progression de la masse salariale moins élevée que prévue à cet horizon.

Ainsi, **la soutenabilité des régimes de retraite est fragile à moyen et long terme**. En effet, le système de retraites est affecté par les évolutions démographiques (arrivée à la retraite des générations nombreuses du « baby-boom » et allongement continu de l'espérance de vie) qui contribuent à une progression régulière de la part des personnes âgées dans la population totale. Selon le COR, l'équilibre financier du système de retraites, tous régimes confondus, ne serait complètement atteint qu'après 2040 dans le scénario le plus favorable. La trajectoire financière est marquée par une dégradation des soldes entre les années 2020 et 2030, et un besoin de financement persistant au moins jusqu'en 2040.

Face à ce constat, le Comité de suivi des retraites, dans son 6^{ème} avis annuel rendu le 12 juillet 2019, a réitéré sa recommandation de prendre les mesures nécessaires afin de ramener le système de retraites sur une trajectoire d'équilibre, en veillant au respect des objectifs de solidarité.

Le Premier Ministre a demandé au Conseil d'Orientation des retraites, d'ici à fin novembre, un nouvel état de la situation financière du système actuel de retraite, d'aujourd'hui jusqu'à 2030, ainsi que de la contribution que pourraient apporter les trois leviers d'évolution du solde (niveau des pensions, âge effectif de départ en retraite et niveau de prélèvement), au redressement de l'équilibre financier en 2025.

Les mesures de rééquilibrage financier ont jusqu'ici reposé sur un partage entre actifs, entreprises et retraités.

D'abord, dans l'objectif de garantir la pérennité financière du système de retraite à long terme, l'âge légal de départ en retraite a été relevé à 62 ans, sauf dispositions particulières en faveur de certaines catégories d'assurés, tandis que l'âge d'atteinte automatique du taux plein est progressivement porté à 67 ans. De plus, **pour prendre en compte les gains d'espérance de vie, la durée d'assurance requise pour un départ en retraite à taux plein est relevée à raison d'un trimestre toutes les trois générations**. La durée d'assurance requise passera ainsi à 43 ans en 2035 pour les générations 1973 et suivantes.

Ensuite, plusieurs autres leviers ont été mobilisés : l'apport de recettes fiscales nouvelles, l'augmentation progressive des cotisations salariales et patronales vieillesse de 0,3 point chacune, le décalage de la date de revalorisation des retraites d'avril à octobre en 2014 puis d'octobre à janvier dans le cadre de la LFSS pour 2018 et la revalorisation maîtrisée des prestations sociales dont les pensions de retraite à hauteur de 0,3 % par la LFSS pour 2019.

Le PLFSS pour 2020 prévoit de réindexer sur l'inflation (+1 % au 1^{er} janvier 2020) trois quarts des pensions de retraite de base (celles perçues par des retraités percevant une retraite globale inférieure ou égale à 2 000 € brut), tout en maintenant une revalorisation de 0,3 % pour les autres. De plus, **5 millions de retraités au revenu fiscal de référence inférieur à 22 580 € pour une personne seule (34 636€ pour un couple) bénéficient du rétablissement d'un taux de CSG sur leurs pensions à 6,6 %** (au lieu de 8,3 %) depuis janvier 2019, en application de la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales votée fin 2018.

Parallèlement, conformément à l'engagement présidentiel, **le montant de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) et des anciennes allocations du minimum vieillesse continuera à être revalorisé de manière significative**, afin de réduire sensiblement les situations de pauvreté des personnes âgées. Le montant de l'ASPA fera ainsi l'objet d'une troisième revalorisation exceptionnelle de 35 € au 1^{er} janvier 2020 et atteindra 903 € (soit au total une augmentation de 100 € par mois pour une personne seule). De plus, le PLFSS pour 2020 prévoit la simplification de la transition vers la retraite des bénéficiaires de minima sociaux (AAH et RSA), afin d'éviter une rupture de ressources pour les assurés concernés.

Dans ce contexte, le Gouvernement prépare, sous l'égide du Haut-Commissaire aux retraites, **une transformation globale du système de retraites, avec l'objectif de créer un système universel, plus simple, plus juste et plus lisible**, dans lequel **un euro cotisé donnera les mêmes droits pour tous**, quel que soit le statut de celui qui a cotisé. A la suite d'une première phase de travaux de préparation et de concertation, le Haut-Commissaire a publié le 18 juillet 2019 un rapport « Pour un système universel de retraites », contenant ses préconisations. Celles-ci serviront de base à la seconde phase de concertation, qui associera les partenaires sociaux comme les citoyens, et qui débouchera sur le dépôt d'un projet de loi discuté en 2020.

La création d'un système universel de retraite vise à définir **des règles communes à tous les assurés** et reposant sur **des principes clairs, lisibles et transparents**. Ce système a vocation à résoudre les inégalités constatées dans le système actuel qui comporte 42 régimes et autant de règles différentes. Il s'agit également d'adapter notre système de retraites aux mutations économiques et sociales ainsi qu'à l'évolution des parcours professionnels, et de l'adapter aux besoins émergents, notamment en matière de solidarité.

Des mesures de simplification ont déjà été mises en œuvre afin d'améliorer la lisibilité du système de retraites dans son architecture actuelle. Depuis le 1^{er} juillet 2017, les assurés affiliés à plusieurs régimes servant des pensions de retraite selon les mêmes règles (régimes alignés) bénéficient d'une « liquidation unique » de leur pension de base, leur pension étant calculée comme s'ils n'avaient relevé que d'un seul régime. Cette réforme constitue une simplification importante pour les retraités concernés et pour les caisses de retraite. En 2017, la liquidation unique des régimes alignés (Lura) concerne néanmoins moins de 10 % des pensions attribuées par la Cnav, et environ 20 % des nouveaux retraités de l'ex-RSI et de la MSA (*indicateur n°1-7-1*).

De plus, depuis le 13 octobre 2017, un nouveau compte personnel retraite est accessible à tous¹. Cette plateforme communique les droits à la retraite (période validée, date éventuelle de départ à taux plein, etc.), les différents interlocuteurs (régimes et caisses de retraite) et permet de mieux comprendre les spécificités de chaque régime de retraite. Cette simplification s'est poursuivie avec la mise en place d'une demande unique de retraite en ligne depuis mars 2019. Enfin, le dispositif de pénibilité, instauré par la loi retraite de 2014, a fait l'objet d'une simplification destinée à faciliter son application effective par les entreprises. Ce nouveau dispositif, intitulé « compte professionnel de prévention », est entré pleinement en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2018 (*cf.* programme de qualité et d'efficacité « accidents du travail et maladies professionnelles »).

Le présent programme de qualité et d'efficacité « retraites » décrit les performances du système de retraites en termes d'adéquation des pensions aux besoins des retraités et d'équité entre les assurés des divers régimes, ainsi que de pérennité du financement des retraites.

A cette fin, au moyen des différents indicateurs présentés dans le programme, il décrit les résultats atteints au regard des **quatre grands objectifs prioritaires** suivants :

- 1/ assurer un niveau de vie adapté aux retraités et garantir la solidarité entre retraités ;**
- 2/ améliorer la connaissance par les assurés de leurs droits à la retraite ;**
- 3/ augmenter progressivement la durée d'activité et accroître l'emploi des travailleurs âgés ;**
- 4/ garantir la pérennité financière des régimes de retraite.**

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 retraités.

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

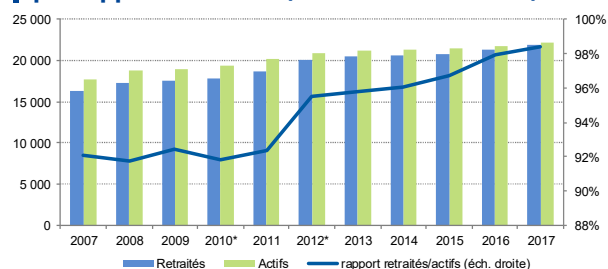
Le système de retraites vise à assurer un revenu de remplacement aux personnes âgées n'ayant plus de revenus d'activité. C'est la raison pour laquelle le taux de remplacement, c'est-à-dire le montant de la pension rapporté à celui des revenus d'activité, est un indicateur central.

En 2017, le montant médian des pensions perçues par les générations récentes de retraités (âgées de 65 à 74 ans) s'établit à 76,1 % 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, si l'on mesure le niveau de vie en prenant en compte l'ensemble des revenus (revenus d'activité, pensions de retraite, revenus du patrimoine financier), des impôts directs et des prestations sociales, le rapport des niveaux de vie entre retraités et actifs apparaît en France à un niveau élevé de 98 % en 2017, en progression de plus de six points par rapport à 2007 (*cf.* graphique 1) et supérieur aux principaux pays européens. Par ailleurs, cet indicateur ne

¹ Sur : www.info-retraite.fr

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 (euros constants 2017)



* rupture de série liée à des changements méthodologiques.

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

Une solidarité entre retraités, en particulier 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 des personnes aux ressources les plus faibles.

La pauvreté est ainsi presque deux fois moins fréquente parmi les retraités que dans l'ensemble de la population, mais touchait encore 7,6 % d'entre eux en 2017 (contre 14,1 % pour l'ensemble de la population, cf. indicateur n°2-3). Néanmoins, le taux de pauvreté des retraités poursuit sa tendance à la baisse depuis 2010 où il atteignait 10 %, alors qu'il demeure relativement stable pour l'ensemble de la population. Cette réduction de la pauvreté des personnes âgées est d'abord la conséquence de l'arrivée à la retraite d'assurés aux carrières plus favorables. Elle s'explique aussi par la revalorisation importante de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), qui a été progressivement augmentée de 25 % entre 2007 et 2012 pour les personnes seules, puis à nouveau au 1^{er} octobre 2014. Cette tendance se poursuit sur la période d'avril 2018 à janvier 2020, l'ASPA faisant progressivement l'objet d'une revalorisation exceptionnelle de 100 €, pour porter ce minima à 903 € par mois pour une personne seule à compter du 1^{er} janvier 2020.

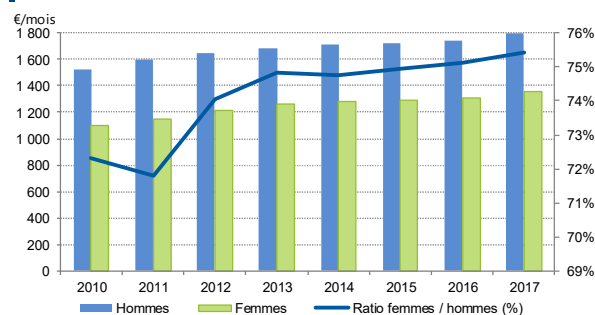
L'ASPA constitue le principal instrument pour réduire la pauvreté des personnes âgées. Elle concerne 552 600 retraités en 2017 (indicateur n°1-12). Ce nombre se stabilise, alors qu'il diminuait régulièrement à mesure de l'arrivée à la retraite de cohortes validant des droits à la retraite en constante augmentation, notamment parmi les femmes, et plus mécaniquement sur la période récente à la suite du recul de l'âge légal de départ à la retraite introduit par la réforme de 2010. En sens inverse, les revalorisations successives du montant de l'ASPA et des plafonds de ressources correspondants entraînent une augmentation du nombre de personnes qui y sont éligibles.

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, bien qu'ils réunissent les conditions nécessaires pour bénéficier d'une retraite à taux plein, ne se verraient sinon attribuer qu'une faible pension en raison d'une carrière salariale modeste.

Le système de retraites contribue à réduire les écarts de pension 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 2017, la pension d'une femme issue de ses droits propres de retraite reste inférieure en moyenne de 38% à celle d'un homme (indicateur n°2-4). Le mécanisme de réversion, qui bénéficie majoritairement aux femmes, conduit à limiter cette différence à environ 25 %. 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 moyennes 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 élevé au temps partiel. Il est à noter toutefois que les règles de validation de trimestres au régime général atténuent les conséquences d'une activité à temps réduit sur les droits à la retraite.

Graphique 2 • Écart de pension moyenne entre hommes et femmes (en euros constants 2017)



Source : Drees. Champ : droits propres et droits dérivés

Un autre dispositif visant à une plus grande équité dans l'accès à la retraite concerne les personnes entrées très tôt dans la vie professionnelle. Depuis 2004, un dispositif de **retraite anticipée** a été mis en place en faveur des personnes ayant débuté tôt leur parcours professionnel et totalisant une longue période de cotisation, ainsi que des assurés handicapés, qui leur permet de liquider leur pension à taux plein dès 60 ans ou avant (à partir de 55 ans pour les assurés handicapés).

A fin 2018, suite aux élargissements successifs du dispositif de la retraite anticipée pour longues carrières, le nombre de bénéficiaires s'élève à près de 215 000. Le nombre de nouveaux bénéficiaires de la retraite anticipée

longues carrières au régime général en 2018 a augmenté de près de 80 % depuis 2012 (*indicateur n°1-15-1*).

Objectif n°2: 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. L'objectif de pérennité financière du système de retraite, qui passe notamment par un recul de l'âge effectif de la retraite, rend d'autant plus nécessaire une bonne connaissance, par les assurés, de leurs droits à retraite, afin d'éclairer leurs choix en matière de transition emploi-retraite. Pour ces raisons, il apparaît important que les assurés disposent d'une information fiable sur la constitution progressive de leurs droits à la retraite.

Le droit à l'information des assurés

Actuellement, le dispositif d'information des assurés, créé par la loi du 21 juillet 2003, repose sur l'envoi à certaines générations de documents les renseignant sur leurs droits à la retraite. Ainsi, selon l'indicateur n°2-5, 97 % des assurés âgés de 35, 40, 45 et 50 ans ont reçu, en 2018, 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. Depuis 2012, les assurés peuvent recevoir à tout âge ce relevé par voie électronique : près de 4,1 millions de RIS électroniques ont été envoyés en 2018. 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 2018, plus de 7,7 millions de documents du droit à l'information (RIS et EIG) ont été envoyés aux assurés dans le cadre des campagnes annuelles du droit à l'information.**

En parallèle, deux services, prévus par la loi de 2010, ont également été déployés depuis 2012 : une information générale à l'entrée dans la vie active sur le système de retraite par répartition, et notamment sur les règles d'acquisition de droits à pension, et, à partir de 45 ans, 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. 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 récemment 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 de retraite en ligne. **Fin 2018, plus de 3,3 millions de comptes ont été ouverts en ligne.**

Objectif n°3: Augmenter progressivement la durée d'activité et améliorer 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 bénéficier d'une retraite à taux plein a été 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 (*cf. supra*), 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 au prolongement 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 des effets de composition démographique, est désormais visible : au régime général, il s'établit à 62,6 ans en 2018 (soit un an de plus qu'en 2010) et à 63 ans si l'on ne tient pas compte des départs anticipés (*indicateur n°2-6*). De même, les durées cotisées et validées dans l'ensemble des régimes de retraite de base par les assurés du régime général sont en progression. Sur la période 2008-2018, le nombre de trimestres cotisés et validés a augmenté respectivement de 7 et 10 trimestres (*indicateur n°2-7*). 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. Les dispositions propres aux conditions de départ du système de retraite permettent en effet d'influer sur la décision du départ en retraite, au moyen d'incitations financières. Elles 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 9,9 % en 2018, (*indicateur n°1-10*). La part des pensions attribuées avec surcote est durablement supérieure. Elle se situe à 13,3 %, et se rapproche du taux enregistré en 2016 (14%), qui était alors proche des taux les plus élevés enregistrés en 2011 et 2012 (respectivement 15 % et 14 %).

D'autres dispositifs visent également à assouplir la transition entre activité et retraite (*indicateur n°1-16-1*). 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 380 000 assurés du régime général (exerçant une activité dans le secteur privé) en 2018, soit un effectif en hausse (+2,8 %) comparativement à 2017. Le nombre de personnes cumulant emploi et retraite au sein du régime général a ainsi presque doublé depuis 2008. 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 4 700 allocataires (soit moins de 1%), le recours à ce dispositif reste toutefois limité. (*indicateur n°1-12*).

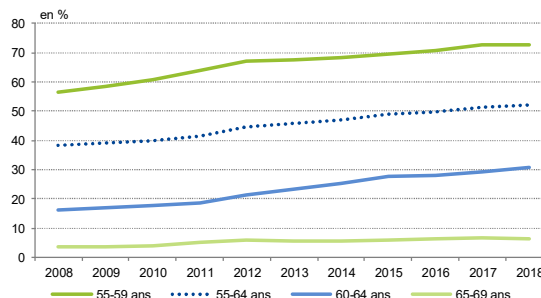
La **retraite progressive** permet aux assurés ayant atteint l'âge légal de départ à la retraite de liquider partiellement leurs droits à la retraite et de poursuivre une activité à temps partiel. Ce dispositif utilisé de façon marginale depuis sa création connaît une hausse importante des effectifs 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. Un peu plus de 18 000 personnes bénéficient de la retraite progressive en 2018 (*indicateur n°1-16-2*). 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.).

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. 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 69 ans qui occupent un emploi (*indicateur n°2-8*) constitue un indicateur significatif de la capacité de notre économie à maintenir les travailleurs âgés dans l'emploi (cf. graphique 3).

Au 1^{er} trimestre 2019, le taux d'emploi des 55-64 ans s'élève à 52,5 % après 52,3 % sur l'ensemble de l'année 2018. Avec une progression du taux d'emploi d'un peu plus de 14 points depuis la crise économique de 2008, l'évolution observée au cours des dernières années montre des signes indéniables d'amélioration. Corrigée de la composition fine par âge, la proportion de personnes âgées de 55 à 59 ans occupant un emploi a progressé de 16 points depuis 2008, et celle des 60-64 ans de 15 points.

Graphique 3 • Taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 69 ans



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

Ces résultats positifs interviennent alors même que la conjoncture de l'emploi depuis 2008 n'a pas été propice à des changements d'ampleur des comportements des employeurs en matière d'embauche ou de maintien dans l'emploi des travailleurs âgés. Ils sont toutefois 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 cependant inférieur à celui de la moyenne européenne (58,7 %), même si l'écart tend à se réduire depuis 2008.

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 : même si elle ne s'établit qu'à près de 59 % en 2017, elle a néanmoins progressé de 11,5 points depuis 2007 (*indicateur n°2-9*). Il reste donc une 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 : Garantir la pérennité financière des régimes de retraite

Les résultats des politiques publiques analysés dans les développements précédents doivent être confrontés à la situation financière présente et future de la branche vieillesse de la Sécurité sociale.

Considérés conjointement, le régime général et le fonds de solidarité vieillesse (FSV) sont déficitaires depuis 2004. Leur situation financière s'est continûment dégradée de 2004 à 2010, année où leur déficit a atteint un point haut de 13 Md€. L'aggravation brutale du déficit dans la seconde moitié des années 2000 s'explique pour partie par le ralentissement des recettes sous l'effet de la crise économique et financière, mais aussi par des dépenses très dynamiques (proches de +3,7 % chaque année) résultant du départ en retraite des premières générations du « baby-boom ».

Depuis 2010, la situation financière du régime général et du FSV s'est rétablie progressivement à la faveur de l'apport de nouvelles recettes et de la modération des dépenses permise par les réformes des retraites. Le ratio rapportant les recettes aux dépenses du régime général, après avoir atteint un point bas à 91,3 % en 2010, s'est redressé, pour atteindre près de 100 % en 2018 (*indicateur n°2-10*). La branche vieillesse du régime général conserve un léger excédent en 2018 (0,2 Md€) mais enregistrerait un résultat négatif à l'horizon 2019 (-2,1 Md€). L'objectif de ramener la branche vieillesse (régimes de base et FSV) à l'équilibre ne devrait pas être atteint. Le solde du régime général et du FSV s'aggraverait à 4,4 Md€ en 2019.

Synthèse

Le système de retraite français peut être évalué à l'aune des principaux indicateurs associés aux 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. En effet, le niveau de vie des retraités continue, en moyenne, à s'améliorer par rapport au reste de la population, et atteint un niveau élevé en comparaison de nos voisins européens (98,4% du niveau de vie des actifs). De plus, les dispositifs de solidarité (minimum vieillesse, minima de pension, périodes assimilées...) contribuent à limiter la pauvreté des personnes âgées, qui est presque

deux fois moindre que dans le reste de la population. **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 aigüe pour les personnes qui cumulent plusieurs statuts (polypensionnés), dont le nombre va croître avec l'évolution des parcours professionnels. **Des insuffisances se retrouvent également en matière d'égalité femmes-hommes**, la pension moyenne des femmes ne représentant encore que trois quarts du montant perçu par les hommes en 2017.

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 fondamentalement à la transparence d'ensemble du système** : dans un système qui reste très fragmenté, les efforts menés atteignent leurs limites.

Le système de retraite bénéficie de la poursuite de l'élévation du taux d'emploi des seniors. L'emploi des seniors s'améliore 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 pourrait 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.

Enfin, une vigilance renforcée s'impose en matière de perspectives financières à moyen et long terme : malgré l'élévation du taux d'emploi des seniors, les prévisions font apparaître une dégradation des soldes au cours des prochaines années dans tous les scénarii économiques, même si le système actuel est aujourd'hui très dépendant des hypothèses d'évolution de la croissance sur longue période.

Les responsables administratifs portant à titre principal les politiques sous-jacentes au programme « retraites » sont les suivants (par ordre alphabétique des institutions concernées) :

- Monsieur Renaud Villard, directeur de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) ;
- Monsieur Bruno Lucas, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) ;
- Madame Mathilde Lignot-Leloup, directrice de la Sécurité sociale (DSS) ;
- Monsieur Stéphane Bonnet, directeur du groupement d'intérêt public Union Retraite (GIP Union Retraite).