

# Réformer le système des retraites ?

**Faut-il reculer l'âge d'ouverture des droits à la retraite ? Pour répondre à cette question, un détour par les principales caractéristiques ou paramètres du système s'impose. Comment s'organise-t-il, et comment est-il financé ? Y a-t-il des solutions pour améliorer son fonctionnement ?**

Anais HENNEGUELLE, maîtresse de conférences en économie à l'université Rennes 2 et membre des Economistes atterrés

D'après le Baromètre de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) du ministère des Solidarités et de la Santé, plus de 80 % des Françaises et des Français se disent préoccupés par le sujet des retraites, à la fois du fait d'un pessimisme général quant à l'avenir du système et d'une anticipation de difficultés personnelles. Près des deux tiers des personnes interrogées jugent que des réformes supplémentaires sont nécessaires pour préserver le système de retraites, les pistes privilégiées par les répondants étant diverses (allongement de la durée de cotisation, recul de l'âge de départ ou augmentation des cotisations salariales)<sup>(1)</sup>.

Le système français de retraites, né en 1945 lors de la création de la Sécurité sociale,

est un système par répartition, c'est-à-dire de solidarité intergénérationnelle. Cela signifie que la population active (environ 28,5 millions de personnes en France en 2019) paie des cotisations sociales chaque mois, ces cotisations étant immédiatement versées sous forme de pensions de retraite à la population inactive à la retraite (environ 17 millions de personnes en France en 2019)<sup>(2)</sup>. La répartition s'oppose à la capitalisation, où chaque individu place lui-même de l'argent tout au long de sa carrière professionnelle afin d'en bénéficier, une fois le temps de la retraite arrivé.

## Le système paramétrique des retraites

Le système français repose sur le principe des « prestations définies », ce qui signifie que les niveaux de pension sont garantis : des réformes régulières ajustent les recettes et les dépenses pour garantir son équilibre financier. Il s'agit également d'un système paramétrique, c'est-à-dire qui repose sur de nombreux paramètres :  
- l'âge d'ouverture des droits, c'est-à-dire l'âge à partir duquel on peut prendre sa retraite (aujourd'hui de 62 ans, sauf pour les carrières longues ou pénibles). Fin 2020, l'âge moyen de départ à la retraite s'élève ainsi à 62 ans et quatre mois, en France : il a augmenté d'un an et neuf mois en dix ans (notamment sous l'effet de l'entrée en vigueur de la réforme des retraites de 2010)<sup>(3)</sup> ;  
- la durée de cotisation, c'est-à-dire le nombre de trimestres ou d'années nécessaires pour partir avec une retraite à taux

plein (actuellement de quarante-et-une année et demie, mais cette durée augmente progressivement et est par exemple de quarante-trois ans pour la génération née en 1975) ;

- la pension de référence, qui varie selon le régime (50 % de la moyenne des vingt-cinq meilleures années dans le secteur privé, 75 % du traitement hors prime des six derniers mois dans le secteur public). En France la pension nette moyenne s'élève à 1 400 euros en 2020 (ce montant cachant de nombreuses disparités selon le secteur d'activité, le nombre d'années de cotisation ou encore le genre)<sup>(4)</sup> ;

- la décote et la surcote, c'est-à-dire le malus ou le bonus par rapport à la pension de référence si l'on part avant ou après la durée de cotisation requise (5 % par année, c'est-à-dire 1,25 % par trimestre) ;

- l'âge d'annulation de la décote, à partir duquel tout le monde peut partir avec une retraite à taux plein (67 ans) ;

- le taux de cotisations sociales, principales ressources du système<sup>(5)</sup> (en 2022, 15,45 à 17,75 % du salaire « superbrut », c'est-à-dire du coût total employeur, en fonction du montant de celui-ci).

## Une nécessaire vision d'ensemble

Une éventuelle réforme du système de retraites doit prendre en compte ces paramètres de façon globale : par exemple, on ne peut pas réfléchir à l'âge d'ouverture des droits sans penser, dans le même temps, à la durée de cotisation. Prenons deux illustrations de propositions actuelles

(1) « Les retraités et les retraites », Panorama de la DREES, édition 2022, fiche thématique n° 18, « Les opinions et les souhaits en matière de retraite », p. 158-162.

(2) D'après la page « Protection sociale - Retraites » du « Tableau de bord de l'économie française » du site de l'Insee. Le rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités est donc, en 2019, de 1,7.

(3) « Les retraités et les retraites », idem, fiche thématique n° 15, « L'âge moyen de départ à la retraite et son évolution », p. 132-138.

(4) « Les retraités et les retraites », idem, « Vue d'ensemble », p. 7-16.

(5) Par exemple, en 2019, la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), qui sert les prestations vieillesse des personnes salariées du secteur privé, était financée à hauteur de 64,5 % par les cotisations sociales. Le reste de ces ressources provient du Fonds de solidarité vieillesse (pour le minimum vieillesse), d'impôts et de taxes affectés (comme la CSG) ou de transferts d'autres caisses (Gilles Nezosi, *La Protection sociale*, La Documentation française, 2021).

**« Il n'est pas possible de réfléchir à l'âge d'ouverture des droits sans évoquer la durée de cotisation pour bénéficier d'une pension à taux plein. Définir un âge de départ à 65 ans ne peut ainsi se faire sans définir en même temps la durée de cotisation nécessaire pour ne pas subir de décote sur sa pension de référence. »**

de réformes pour mieux comprendre. D'un côté, la proposition portée par le parti présidentiel Renaissance vise à reculer l'âge d'ouverture des droits (à 64 ou 65 ans selon les déclarations), sans indication spécifique concernant la durée de cotisation (pour l'exemple, on retient quarante-trois ans ici, soit le cas de la génération née en 1975). Les perdants d'une telle réforme seraient les personnes qui ont commencé à travailler jeunes (par exemple, à 20 ans), qui auraient atteint les quarante-trois ans nécessaires pour partir dans le système actuel mais qui devraient travailler un ou deux ans de plus pour pouvoir atteindre le nouvel âge d'ouverture des droits. A l'inverse, pour toutes celles et ceux qui ont commencé à travailler tard après des études longues (par exemple à 25 ans), la nécessité de cotiser pendant quarante-trois années les conduira de facto à travailler longtemps: le décalage de l'âge d'ouverture des droits n'aura pas d'effet. De l'autre, la proposition portée par la Nouvelle Union populaire écologique et sociale (Nupes) vise à revenir à un âge d'ouverture des droits à 60 ans pour quarante-deux années de cotisation. Ici, les deux paramètres sont envisagés ensemble et les personnes ayant commencé à cotiser

tôt ne sont pas lésées comme c'était le cas précédemment: quelqu'un qui a travaillé dès 20 ans pourra toucher, à 62 ans, une retraite à taux plein.

### **Un dispositif durable ? Oui, mais...**

Compte tenu du nombre de personnes concernées, les pensions de retraite constituent aujourd'hui le premier poste de dépenses de la protection sociale, pour un montant de 332 milliards d'euros en 2020 (soit 14,4 % du PIB). Cela signifie concrètement que les Françaises et les Français consacrent chaque année environ 14 % de l'ensemble de la richesse nationale créée par la population active au versement des retraites.

D'après le dernier rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR)<sup>(6)</sup> de juin 2021, « malgré le vieillissement progressif de la population française, les évolutions de la part des dépenses de retraite dans le PIB resteraient sur une trajectoire maîtrisée à l'horizon [...] 2070 »<sup>(7)</sup>. Ce résultat repose sur plusieurs hypothèses, fondées sur les projections de l'Insee: natalité basse (1,8 enfant par femme), gains d'espérance de vie modérés, solde migratoire inchangé (+ 70 000 personnes chaque année), chômage d'environ 7 %, gains de productivité du travail compris entre 1 et 1,8 %. Bien sûr, le COR souligne l'aléa qui entoure ces travaux: en particulier, l'évolution du contexte sanitaire peut perturber ces conjectures.

Quoi qu'il en soit, ces premiers éléments sont rassurants: à législation inchangée et sans choc majeur, le système de retraites tel qu'il existe actuellement est viable pour les cinquante ans à venir. Cette bonne nouvelle en cache une moins réjouissante: d'après le COR, le niveau de vie relatif des retraités (par rapport à la population active) devrait diminuer à long terme, pour revenir à son niveau de 1980. D'ores et déjà, le pouvoir d'achat d'un retraité cadre né en 1932, pour reprendre un exemple



© SERGE D'IGNAZIO

du rapport, a diminué de 14 % depuis son départ à la retraite (en moyenne vers 1992) et 2020. Cette érosion s'explique par les mécanismes d'indexation des pensions, qui ne compensent pas réellement l'inflation, et par la hausse des prélèvements sociaux sur les retraites (notamment celle de la CSG). Ainsi, par rapport aux générations qui partent actuellement à la retraite (nées au milieu des années 1950), les générations plus jeunes connaîtront, si le système reste inchangé, un montant moyen de pension plus faible, relativement au revenu d'activité moyen.

### **L'âge de départ masque d'autres enjeux**

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, que penser de la question du recul de l'âge de départ à la retraite? En premier lieu, on peut souligner que cette question est mal posée pour au moins trois raisons. D'abord, comme on l'a vu, il n'est pas possible de réfléchir à l'âge d'ouverture des droits sans évoquer la durée de cotisation pour bénéficier d'une pension à taux plein. Définir un âge de départ à 65 ans, par exemple, ne peut se faire sans définir en même temps la durée de cotisation

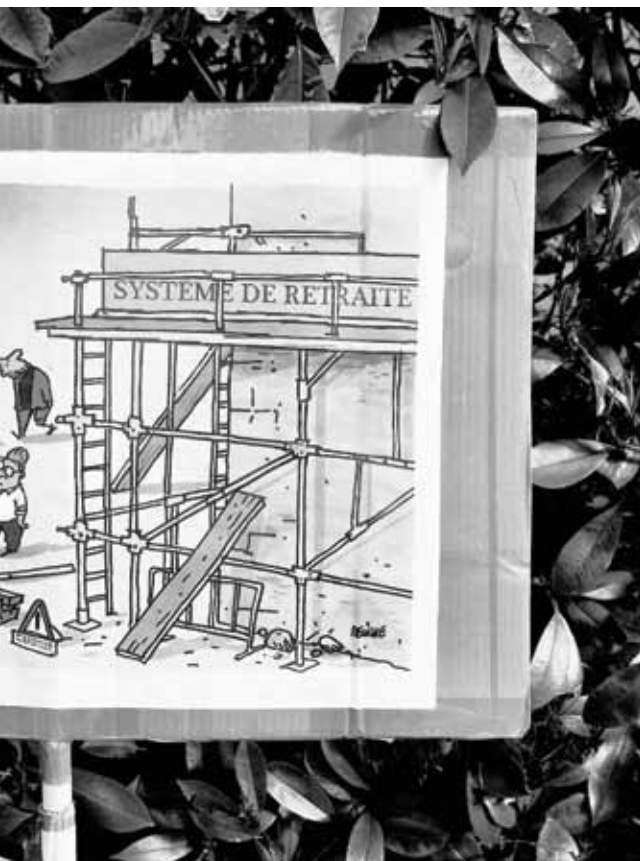
(6) D'après sa présentation en ligne, le COR, créé en 2000, est une « instance indépendante et pluraliste d'expertise et de concertation, chargée d'analyser et de suivre les perspectives à moyen et long terme du système de retraite français ». Il comporte quarante-et-un membres parlementaires, représentants des organisations professionnelles et syndicales, des retraités, etc. Ses analyses sont formulées dans des rapports remis au Premier ministre, communiqués au Parlement et rendus publics.

(7) Synthèse du rapport du COR, juin 2021, p. 1.

(8) « L'espérance de vie par niveau de vie: chez les hommes, 13 ans d'écart entre les plus aisés et les plus modestes », in *Insee Premières*, 2018.

(9) « Des évolutions du niveau de vie contrastées au moment du départ à la retraite », in *Insee Premières*, 2020.

(10) « Les personnes ayant des incapacités quittent le marché du travail plus jeunes mais liquident leur retraite plus tard », in *Etudes & Résultats*, DREES, 2020.



*A législation inchangée et sans choc majeur, le système de retraites tel qu'il existe est viable pour les cinquante ans à venir. Cette bonne nouvelle en cache une moins réjouissante : d'après le Conseil d'orientation des retraites, le niveau de vie relatif des retraités (par rapport à la population active) devrait diminuer à long terme, pour revenir à son niveau de 1980.*

nécessaire pour ne pas subir de décote sur sa pension de référence.

Ensuite, la question est mal posée car il n'est peut-être pas judicieux de penser à un âge de départ unique. D'après l'Insee, l'espérance de vie à la naissance est en 2019 de 79,9 ans ; l'espérance de vie en bonne santé est, elle, de 63,7 ans. Ces chiffres sont très disparates selon les classes sociales et les niveaux de vie : Nathalie Blanpain, statisticienne de l'Insee, indique ainsi qu'il existe un écart de treize ans d'espérance de vie entre les hommes les plus aisés (les 5 % les plus riches) et les hommes les moins aisés (les 5 % les plus pauvres) : les premiers ont une espérance de vie à la naissance de 84,4 ans, contre 71,7 pour les seconds<sup>(8)</sup>. Chez les femmes, cet écart n'est « que » de huit années (88,3 ans pour les 5 % les plus aisées contre 80,0 ans pour les 5 % les moins aisées). Proposer un âge de départ à la retraite commun et englobant peut, à ce titre, apparaître inéquitable : quand certains toucheraient une pension pendant vingt ans, d'autres n'y auraient droit que pour six ou sept années.

Enfin, la question est mal posée car elle ne prend pas en compte une réalité : pour certaines catégories de travailleurs, le retour

à un âge d'ouverture des droits à 60 ans est une nécessité économique. En effet, d'après les travaux d'Hicham Abbas, également statisticien de l'Insee, le passage à la retraite protège les plus modestes. Le passage de la retraite de 60 à 62 ans a conduit à allonger le sas de précarité (chômage, inactivité, invalidité) dans lequel certains ménages (principalement ouvriers et employés) se trouvent entre le dernier emploi occupé et le début de la retraite<sup>(9)</sup>. Ces situations sont très fréquentes pour les personnes ayant des incapacités, qui passent en moyenne 8,5 années sans emploi ni retraite après 50 ans (contre 1,8 an pour les personnes sans incapacité), cet écart s'étant accru depuis la réforme des retraites de 2010 qui conduit les pre-

mières à liquider leurs droits plus tardivement<sup>(10)</sup>. Ainsi, il existe ce que les économistes appellent une « *trappe à pauvreté* », située autour des 60 ans, et qui militent pour un système plus protecteur envers les catégories populaires et les personnes considérées comme handicapées.

### **Engager démocratiquement un débat public**

Finalement, plutôt que de réfléchir au recul de l'âge d'ouverture des droits, on peut tirer dans un premier temps de ces trois points trois propositions concrètes pour rendre le système actuel plus équitable : d'abord, supprimer la décote (pour moins léser les personnes aux carrières hachées et notamment les femmes). Ensuite, réfléchir à un système différencié où la pénibilité des métiers soit réellement prise en compte, tout comme les disparités d'espérance de vie (et, en particulier, d'espérance de vie en bonne santé). Enfin, renforcer les dispositifs de solidarité à l'égard de celles et ceux qui ont plus de 55 ans et qui risquent de s'enfoncer dans la pauvreté, pauvreté dont seule l'arrivée effective des pensions de retraite pourra les sauver.

Pour ce qui concerne l'architecture globale du système, le choix n'est pas binaire. La question ne doit pas être « faut-il ou ne faut-il pas reculer l'âge d'ouverture des droits ? ». Notre système de retraites repose sur des choix de société : si l'objectif recherché consiste à augmenter le niveau des pensions futures, on peut choisir de travailler plus longtemps (le niveau du « plus » pouvant être indifférencié ou distinct selon les catégories sociales), d'augmenter le taux des cotisations (idem), de trouver d'autres ressources non assises sur le travail (en taxant le capital, par exemple), etc. Il n'y a pas une seule voie possible : le débat doit être ouvert, accessible à toutes et tous, démocratique et non confisqué par un discours anxieux. ●

**« D'après les travaux d'Hicham Abbas, statisticien de l'Insee, le passage à la retraite protège les plus modestes. Le passage de la retraite de 60 à 62 ans a conduit à allonger le sas de précarité (chômage, inactivité, invalidité) dans lequel certains ménages (principalement ouvriers et employés) se trouvent entre le dernier emploi occupé et le début de la retraite. »**