



Les Économistes atterrés

www.atterres.org

Refuser la dégradation des retraites, maintenir et développer un système satisfaisant

Henri Sterdyniak

Novembre 2022

Contact : contact@atterres.org

Sommaire

Résumé, p3.

I- L'état du système français, p5.

II -Le rapport du COR de septembre 2022, p11.

III – Les projets de Macron et de son gouvernement, p16.

IV – Quelles réformes proposer ?p21.

Conclusion, p25.

Résumé

L'importance donnée aujourd'hui à la question des retraites est surprenante : le système des retraites est équilibré, son évolution est contrôlée, il reste nombre de chômeurs qui cherchent un emploi, des questions comme la réindustrialisation et la transition écologique sont plus cruciales.

L'objectif d'un système de retraite doit être d'assurer que les actifs bénéficient d'un niveau de vie à la retraite équivalent à celui des personnes en activité, cela à partir d'un âge de départ à la retraite socialement déterminé, permettant de jouir d'une période en bonne santé. Le système français est l'un des plus généreux au monde. Il permet un départ à 62 ans, plus précoce pour ceux qui ont commencé à travailler jeune ; il assure la parité de niveau de vie entre les actifs et les retraités ; le taux de pauvreté des retraités est nettement plus faible que celui de l'ensemble de la population ; le taux de remplacement est plus élevé pour les bas que pour les hauts salaires. Toutefois, le ratio entre pensions et salaires se dégrade depuis 2015.

Dans les projections tendanciennes du COR, la part des retraites dans le PIB, de l'ordre de 14%, n'augmente guère, malgré la hausse du nombre de retraités, ce d'autant plus que la croissance est forte. Les déficits projetés sont faibles et proviennent, en grande partie, de l'hypothèse d'une forte baisse des emplois et des salaires du secteur public par rapport à ceux du secteur privé. Cependant, ce résultat n'est obtenu que sous l'hypothèse d'une forte baisse du niveau des pensions relativement à celui des salaires (-16% en 2050, -26% en 2070).

Après avoir renoncé à créer un régime unique, Macron s'accroche à un projet simple : le passage de l'âge de départ à la retraite à 65 ans (par une hausse de 4 mois par an à partir de 2023). Il s'agit de réduire les dépenses publiques pour se conformer aux injonctions des instances de l'UE, pour réduire le déficit public et pour se donner des marges pour réduire les impôts des entreprises. Cette mesure brutale dégraderait la situation des travailleurs âgés, en particulier des ouvriers, qui ont déjà du mal à se maintenir en emploi. Elle ne créerait pas automatiquement des emplois pour les 1,2 million de personnes qui augmenteraient la population active disponible.

Maintenir le niveau relatif des retraites et des conditions satisfaisantes de départ suppose de faire passer la part des retraites dans le PIB en 2050 à 16,5%, ce qui devrait être financé par une hausse du taux de cotisations de 5 points (0,25 point par an pendant 5 ans). En même temps, le système devrait être rendu plus juste ; suppression de la décote pour les bas salaires, concentration des avantages familiaux sur les femmes ; uniformisation et extension de la prise en compte de la pénibilité des emplois.

L'importance donnée aujourd'hui à la question des retraites est surprenante : le système des retraites est équilibré, son évolution est contrôlée, il reste nombre de chômeurs qui cherchent un emploi, des questions comme la réindustrialisation et la transition écologique sont plus cruciales.

La question avait été l'une des plus discutées pendant les élections de 2022. Emmanuel Macron et Valérie Pécresse prônaient la retraite à 65 ans, Éric Zemmour à 64 ans, Anne Hidalgo et Yannick Jadot le statu quo à 62 ans, Marine Le Pen entre 60 et 62 ans selon l'âge d'entrée dans la vie active, Jean-Luc Mélenchon et Fabien Roussel la retraite à 60 ans.

Dans son programme de 2017, Macron envisageait une réforme structurelle du système des retraites : unification, étatisation, passage à un système par points, âge pivot de 63 ans montant vite à 65. Après de longs débats, il y a renoncé en 2020 du fait du Covid certes, mais surtout de l'opposition des syndicats et des organisations de non-salariés, mais aussi des difficultés du projet : très longue période transitoire, flou juridique, nécessité de repenser la carrière des fonctionnaires, en particulier des enseignants.

Son projet actuel est plus simple : passage de l'âge de départ à la retraite à 65 ans (par une hausse de 4 mois par an à partir de 2023), mise en extinction des régimes spéciaux ; cela étant accompagné de la promesse d'une retraite minimale de 1100 euros pour une carrière complète et, vaguement, d'une meilleure prise en compte de la pénibilité et de mesures pour favoriser l'emploi des seniors.

Macron et son gouvernement oscillent entre trois discours incompatibles. La réforme est nécessaire pour assurer la soutenabilité financière du système des retraites. Elle est nécessaire pour augmenter les basses retraites et éviter la dégradation du niveau de vie des retraités. Elle est nécessaire pour dégager des marges de manœuvre pour d'autres politiques publiques (enseignement, santé, transition écologique).

En fait, la mise en cause du système actuel doit être replacée en perspective. Comme pour la réforme de l'assurance chômage, il s'agit d'ôter tout pouvoir aux *partenaires sociaux*. Il s'agit de s'attaquer au modèle social français, une institution sociale au sein d'une économie capitaliste. Il s'agit de réduire les dépenses publiques pour se conformer aux injections des instances de l'UE et réduire le déficit public. Il s'agit de se donner des marges pour réduire les impôts, en particulier ceux des entreprises.

Macron n'ayant plus de majorité au parlement, il pourrait sembler peu probable qu'il puisse faire passer sa réforme, mais Renaissance et Les Républicains disposent d'une majorité pour la retraite à 65 ans, de sorte que le risque est grand d'une réforme régressive, comme l'a montré le passage au parlement de la « réforme » de l'assurance chômage, en fait une nouvelle dégradation.

Nous présenterons un état du système des retraites, puis les derniers rapports du COR et du CSR. Nous discuterons des réformes que Macron et son gouvernement veulent imposer. Nous proposerons ensuite sur des réflexions sur les réformes souhaitables pour maintenir et développer le système des retraites.

I) L'état du système français

L'objectif du système français de retraite est d'assurer que les actifs bénéficient d'un niveau de vie à la retraite équivalent à celui des personnes en activité, cela à partir d'un âge de départ à la retraite socialement déterminé. C'est *un plus* du modèle social français : le salarié n'a pas à se préoccuper de sa retraite, à évaluer l'effort d'épargne nécessaire, à choisir un fonds de pension, à surveiller l'évolution des marchés financiers.

Ce système est financé par répartition (à chaque instant, les cotisations financent les retraites courantes). Il est à la fois public (socialement garanti) et salarial (négocié et géré en partie par les partenaires sociaux). Les retraites sont financées par des cotisations assises sur les salaires (ou les revenus d'activité), selon les principes de l'assurance sociale. Ce sont à la fois des salaires différés¹ (les cotisations ouvrent des droits futurs dépendant des salaires d'activité et de la durée de cotisation) et des salaires socialisés (les retraites sont plus égalitaires que les salaires, le taux de remplacement est plus élevé pour les bas que pour les hauts salaires, certaines périodes non cotisées donnent des droits).

C'est un élément de la solidarité entre les générations. Chaque génération élève ses enfants, assure une retraite satisfaisante à la génération précédente et acquiert ainsi un droit à une retraite satisfaisante. La société doit réaffirmer que ce droit social est plus solide qu'un droit financier. Elle doit le garantir explicitement aux nouvelles générations.

Dans ce cadre, il est légitime que les modalités précises de ce droit soit repensées périodiquement, tant que les deux principes de base sont respectés : le niveau de vie des retraités doit être équivalent à celui des personnes actives ; la société et les entreprises doivent assurer à chacun de pouvoir effectivement travailler jusqu'à un âge socialement défini, permettant de jouir d'une période de retraite en bonne santé.

Il n'y a pas à sonner l'alarme sur la soutenabilité du système : chaque année, la société (ou mieux les salariés) peuvent arbitrer entre le niveau des retraites, l'âge de départ et le taux de cotisation (donc le salaire disponible) ; cela dans le respect

¹ Cela ne signifiant pas que les cotisations de chaque salarié sont épargnées pour lui être redistribuées plus tard, mais que les cotisations ouvrent un droit social à une retraite dépendant des salaires reçus durant la carrière.

des principes fondateurs. L'effort éventuel demandé aux retraités (et aux futurs retraités) doit être équivalent à celui demandé aux salariés.

Le système français est l'un des plus généreux au monde. Il assure la parité de niveau de vie entre les actifs et les retraités ; le taux de pauvreté des retraités est nettement plus faible que celui de l'ensemble de la population (particulièrement des enfants et des jeunes) ; il permet un départ à 62 ans, plus précoce pour ceux qui ont commencé à travailler jeune ; le taux de remplacement est plus élevé pour les bas que pour les hauts salaires ; la *rentabilité* des cotisations² est plus forte pour les bas salaires que pour les hauts, pour les femmes que pour les hommes. Il est dans le point de mire de la technocratie française et européenne, des classes dirigeantes qui veulent réduire le poids des dépenses publiques pour réduire les impôts et des financiers qui espèrent développer la retraite par capitalisation.

Les défauts du système proviennent pour la plupart de l'incohérence des réformes précédentes. Ainsi, la réforme Balladur de 1993, en désindexant l'évolution des salaires portés au compte et des retraites de celle des salaires, en allongeant de 10 à 25 le nombre d'années prises en compte fait dépendre l'équilibre du régime général du taux de croissance des salaires réels ; ainsi, la réforme des pensions de réversion de 2003 a introduit une condition de ressources pour le seul régime général ; ainsi, en 2003, le gouvernement s'est incliné devant les instances européennes et a réduit à deux trimestres par enfant la majoration de la durée d'assurances (MDA) pour les mères dans la fonction publique au lieu de huit pour celles du secteur privé ; ainsi, la prise en compte de la durée de cotisation destinée à permettre aux ouvriers de partir plus tôt à la retraite et à inciter les cadres à travailler plus longtemps nuit aussi aux femmes à carrières courtes.

Certaines disparités (dans les pensions de réversion, par exemple) proviennent de choix différents de régimes autonomes. La prise en compte de la pénibilité est très insuffisante dans le secteur privé (et excessive, dans certains cas, dans les régimes spéciaux). Par contre, les taux de remplacement sont finalement à peu près équivalents dans le public et dans le privé.³

Les bas-salaires bénéficient du minimum contributif (qui est trop faible pour les non-salariés en raison de la faiblesse de leurs cotisations). Les précaires peuvent bénéficier de la règle des 25 meilleures années, mais il faut 150 smic horaire dans l'année pour valider un trimestre.

En droit direct, la pension des femmes représente, en 2020, 60 % de celui des hommes, 67 % pour la génération 1953, 70 % si on considère les nouveaux retraités

² Le rapport entre l'espérance des prestations reçues et les cotisations versées.

³ Voir l'étude de la DREES (2022) : [Retraite : règles de la fonction publique et du privé, comparaison du calcul des droits à la retraite à l'aide du modèle Trajectoire](#).

de 2018. Au niveau des salaires, l'écart homme/femme ne se comble que très lentement. Le salaire moyen des femmes (à temps plein) est de 82 % de celui des hommes. L'emploi des femmes de 25-54 ans (en équivalent temps-plein) est de 86 % de celui des hommes. Soit, globalement, un écart en termes de salaire par personne de l'ordre de 30 %, que le système des retraites ne corrige pas.

Les évolutions récentes

En 2021, les dépenses de retraites représentaient 13,8 % du PIB, contre 11,4% en 2000, 14 % en 2015, 13,7 % en 2019. La hausse du montant des dépenses de retraites par rapport au PIB est stabilisée au prix, nous le verrons, d'une baisse relative des pensions. 0,9 point de PIB est repris par la CRDS-CSG, la Contribution de Solidarité pour l'Autonomie et les cotisations maladie pesant sur les retraites complémentaires.

Les dépenses de retraites en pourcentage du PIB sont plus fortes en Italie et en Grèce, équivalentes en Autriche, mais plus basses de 3 points de PIB en Allemagne et au Royaume-Uni (tableau 1). Selon Eurostat, le revenu médian des retraités est à peu près équivalent à celui des moins de 65 ans en France comme en Italie, Espagne, Grèce, Autriche ; il est plus bas de 12 % au Royaume-Uni, de 15 % en Allemagne, de 20 % en Suède. Pour la France, le ratio est passé de 1,04 en 2014-2018 à 0,95 en 2021, ce qui témoigne d'une nette dégradation récente. Le taux de pauvreté (à 60 % du revenu médian) des plus de 65 ans est particulièrement faible en France, à 10,9 %, contre 16,3 % en moyenne dans la zone euro et 19,4 % en Allemagne. Là aussi, on observe une dégradation récente puisque leur taux de pauvreté était de l'ordre de 8% entre 2014 et 2018. Enfin, la France se caractérise par un âge de sortie du marché du travail plus bas, de 1 an par rapport à la moyenne de la zone euro, de 1,3 an par rapport à l'Allemagne.

Selon les données françaises, mesuré par la médiane, le niveau de vie des retraités était égal à celui de l'ensemble de la population en 2011. En fait, il n'était que de 97 % du niveau de vie de la population d'âge actif car les enfants et jeunes de 0 à 20 ans ont un niveau de vie inférieur de 10 % à l'ensemble de la population. Le niveau de vie relatif des retraités a subi un net décrochage, de l'ordre de 5 %, de 2011 à 2021, lié à la fois aux réformes fiscales, aux désindexations des retraites et à la baisse du taux de chômage. La retraite du régime général a ainsi subi une perte du pouvoir d'achat de 9,6 % durant les six dernières années (tableau 2). Malgré les réformes successives, il n'y avait pas eu, jusqu'en 2011, de décrochage du ratio moyen « pension/revenu d'activité » grâce à la hausse de l'emploi des femmes (qui leur assure de meilleures retraites qu'à leurs mères), mais aussi grâce à la stagnation des revenus des actifs (chômage, précarité). La baisse a commencé depuis. Le ratio pension nette moyenne /revenu d'activité moyen qui avait culminé à 65,9 % en 2011, n'est plus que de 60,8 % en 2022.

1. Caractéristiques des retraites en Europe

| | Dépenses de retraites/PIB (2019) | Revenu médian relatif plus de 65 ans / moins de 65 ans (2021) | Taux de pauvreté plus de 65 ans /moins de 65 ans (2021) | Age moyen de sortie du marché du travail moyen (2020) |
|-------------|----------------------------------|---|---|---|
| Zone Euro | 12,8 | 0,93 | 16,3 / 17,2 | 61,9 |
| Allemagne | 11,1 | 0,85 | 19,4 /14,9 | 63,2 |
| Autriche | 14,4 | 0,97 | 14,8/14,6 | 60,7 |
| Belgique | 12,8 | 0,77 | 14,8/12,2 | 60,1 |
| Danemark | 12,4 | 0,77 | 11,6/12,5 | 63,5 |
| Espagne | 12,2 | 1,03 | 17,5/22,7 | 60,4 |
| Finlande | 13,7 | 0,80 | 12,7/16,4 | 63,6 |
| France | 14,2 | 0,95 | 10,9/15,3 | 60,9 |
| Grèce | 14,9 | 1,00 | 13,5/21,2 | 58,1 |
| Italie | 16,5 | 1,06 | 15,6/21,4 | 61,3 |
| Pays-Bas | 11,3 | 0,74 | 16,4/14,0 | 62,8 |
| Suède | 12,2 | 0,82 | 12,9/16,4 | 64,9 |
| Royaume-Uni | 11,3 | 0,88 | 20,4/18,1 | 63,2 |

Source : Eurostat/colonne 4, OCDE.

2. Évolution du pouvoir d'achat des retraites du régime général

| | Inflation | Revalorisation | Fiscalité |
|-----------------|------------------|----------------|-----------|
| 2017 | 1,2 | 0,8 | |
| 2018 | 1,9 | 0,0 | -1,85 |
| 2019 | 1,6 | 0,3 | |
| 2020 | 0,0 | 0,3 | |
| 2021 | 3,4 | 0,4 | |
| 2022 | 6,6 ^P | 5,1 | |
| Pouvoir d'achat | -9,6% | | |

Source : calcul de l'auteur.

3) Activité et emploi

| | 2003 T1 | 2008 T1 | 2019 T1 | 2022 T1 |
|--|---------|---------|---------|-------------|
| Personnes de 15 à 64 ans en emploi (= taux d'emploi) (A) | 64,4 | 65,0 | 66,1 | 68,0 |
| 15-24 ans | 32,0 | 32,0 | 30,6 | 34,6 |
| 25-49 ans | 81,2 | 83,6 | 81,5 | 82,5 |
| 55-64 ans | 36,5 | 37,9 | 52,7 | 56,1 |
| Chômeurs (part dans la population de 15 à 64 ans) (B) | 5,6 | 4,8 | 6,1 | 5,4 |
| 15-24 ans | 6,6 | 6,5 | 7,3 | 6,7 |
| 25-49 ans | 6,6 | 5,6 | 6,8 | 5,8 |
| 55-64 ans | 1,6 | 1,4 | 3,9 | 3,7 |
| Personnes de 15-64 ans actives (= taux d'activité) (A+B) | 69,9 | 69,8 | 72,2 | 73,4 |
| 15-24 ans | 38,7 | 38,5 | 37,8 | 41,3 |
| 25-49 ans | 87,8 | 89,2 | 88,3 | 88,4 |
| 55-64 ans | 38,1 | 39,3 | 56,5 | 59,9 |

Source : INSEE

La réforme Woerth de 2010 a fait passer l'âge légal ouvrant le droit à la retraite de 60 ans (jusqu'à la génération 1951) à 62 ans (à partir de la génération 1955, soit 2017). La durée de cotisation ouvrant le droit au taux plein est passée progressivement de 40 ans à 42 ans en 2023 (Loi Fillion de 2003, puis loi Touraine de 2013). En augmentant d'un trimestre tous les 3 ans, elle devrait atteindre 43 années en 2035. L'augmentation de la durée requise de 1 an tous les 12 ans s'appuie sur la règle : chaque hausse d'un an d'espérance de vie à 60 ans est partagée entre 8 mois d'allongement de la durée de carrière et 4 mois d'allongement de la durée de retraites. Aller plus vite sortirait de la règle.

Depuis 2003, le taux d'activité des personnes de 55 à 64 ans a augmenté de 22 points, dont 20 points d'emploi et 2 de chômage (tableau 3), et cette hausse continue dans la période récente. Le taux d'activité des 60-64 ans reste bas en France comparée à la moyenne de la zone Euro, mais surtout au Royaume-Uni, à l'Allemagne, et aux pays Nordiques (tableau 4). Dans les pays où le taux d'activité des seniors est élevé, il existe quand même un décrochage de l'ordre de 20 points

entre le taux des 55-59 et celui des 60-64 (ce décrochage est de 40 points en France) car il existe toujours des dispositifs permettant un départ plus précoce à la retraite que l'âge légal (préretraite, dispositif carrières longues, pensions d'invalidité sur critères médico-sociaux).

4) Taux d'activité en Europe

| | 55-59ans | 60-64 ans | 65-69ans |
|--------------------|----------|-----------|----------|
| Suède | 90,8 | 72,9 | 28,5 |
| Danemark | 84,2 | 65,0 | 21,9 |
| Pays-Bas | 81,8 | 65,0 | 21,6 |
| Allemagne | 83,3 | 63,3 | 17,4 |
| Finlande | 85,0 | 62,3 | 16,6 |
| Royaume-Uni | 77,4 | 57,6 | 24,4 |
| Espagne | 75,4 | 51,9 | 9,5 |
| Italie | 69,1 | 41,8 | 14,1 |
| Belgique | 73,9 | 38,9 | 6,5 |
| France | 79,9 | 38,2 | 9,1 |
| Autriche | 80,3 | 32,5 | 9,5 |
| Zone euro | 77,8 | 50,3 | 14,0 |

Source : Eurostat.

Les personnes de 60 et 61 ans, déjà touchées par le report de l'âge légal sont pour 38 % en emploi à temps complet (contre 70 % à 50 ans), pour 10 % en emploi à temps partiel (contre 13,5 % à 50 ans), pour 3,5 % en cumul emploi-retraite ; 21 % ont réussi à prendre leur retraite, mais 7 % sont au chômage (contre 8,4 % à 50 ans) et 21 % sont inactives (contre 7,5 % à 50 ans). On peut donc estimer que 17 % des personnes qui n'ont pas réussi à prendre leur retraite sont dans une situation difficile, sans salaire, ni retraite, ni prestations chômage. Il n'y aurait, au mieux, que 50% des salariés qui seraient susceptibles de se maintenir en emploi.

II) Le rapport du COR de septembre 2022

Le rapport 2022 du COR, publié le 15 septembre, ne présente guère d'innovations avec les rapports précédents, tant dans sa méthode que dans ses résultats. Le système de retraite français présenterait un léger déficit dans les années à venir

(0,4 % du PIB en moyenne, dans les 25 prochaines années), mais cela sous l'hypothèse d'une forte baisse du niveau des pensions par rapport aux salaires.

Compte tenu de l'évolution de la structure démographique (le départ à la retraite des baby-boomers, l'allongement de la durée de vie), le ratio démographique 65+/20-64 passerait de 0,375 en 2021 à 0,525 en 2050 ; soit une hausse de 40 %, mais la hausse du ratio qui tient compte de la charge des enfants $(0.4 * 20^{-} + 65^{+}) / (20-64)$ n'est que de 25%.

La population active disponible augmenterait de 1,3 % jusqu'en 2040 (soit 20 000 par an), soit une quasi-stagnation, puis baisserait de 4,35 % de 2040 à 2070. Compte-tenu des mesures déjà décidées, l'âge moyen de départ à la retraite passerait de 62,3 à 64 ans. Le COR reprend telles quelles les projections de l'INSEE. Or, selon celles-ci, le taux d'activité des femmes de 25 à 54 ans n'augmenterait pratiquement plus, de sorte que l'écart avec celui des hommes perdurerait. Réduire de moitié cet écart provoquerait une hausse de 3,8 % de la population active disponible.

La projection du COR retient quatre hypothèses pour la croissance annuelle de la productivité du travail : 0,7 % ; 1,0 % ; 1,3 % ; 1,6 %, soit des hypothèses un peu plus basses que dans les rapports précédents, compte tenu des évolutions récentes. La projection à 1% est privilégiée. Comme dans les rapports précédents, celui-ci n'incorpore aucune réflexion sur l'évolution de l'emploi et des conditions climatiques (voir [Laurent et Touzé \(2022\)](#)), et sur la prise en compte des contraintes écologiques. En sens inverse, il n'y a guère d'effet favorable sur la productivité du travail des mesures mises en œuvre par les gouvernements Macron. Une croissance de la productivité du travail à 1% l'an (1,3 %) suppose un niveau de vie plus élevé de 64 % (91 %) en 2070, ce qui est peu crédible.

Le COR présente trois hypothèses pour le taux de chômage de long terme : 4,5% ; 7% ; 10%. La projection à 7% de chômage est privilégiée. Le COR ne modifie pas l'évolution de la population active disponible selon le taux de chômage. Or, l'estimation du taux de chômage actuel de 7,4 % passe à 14,8 % si on tient compte des chômeurs découragés et des actifs en temps partiel subi, de sorte qu'une politique de plein-emploi (un taux de chômage durablement à 4,5 %) et de résorption du temps partiel subi augmenterait la population active disponible (en particulier de femmes). Certes, à long terme, la hausse de l'activité et donc de la masse salariale augmenterait les droits à pension de retraite, mais l'équilibre de moyen terme serait plus favorable.

La projection du COR est calée sur le Programme de stabilité jusqu'en 2027, programme qui, selon l'objectif du gouvernement, incorpore un taux de chômage de 5 % en 2027. Aussi, bizarrement, la projection centrale de COR (celle à 7 % de taux de chômage) fait passer le taux de chômage de 5 % en 2027 à 7 % en 2032, ce qui entraîne un bizarre ralentissement économique durant les années de transition

(2028-2032). Le COR n'a pas osé écrire, ni que l'objectif du gouvernement n'était pas crédible, ni qu'il était possible d'envisager le plein-emploi durablement.

Il n'y a aucune réflexion macroéconomique ou structurelle dans la projection du COR qui repose sur une méthode simple : l'emploi est égal à la population active disponible telle que projetée par l'INSEE diminuée du taux de chômage d'équilibre postulé à 7 % dans le scénario central. La durée du travail serait stable. Dans le scénario central, le ratio retraités/cotisants passerait de 0,583 en 2021 à 0,747 en 2050, soit une hausse de 28 %.

Par ailleurs, le COR fait l'hypothèse que le salaire réel progresserait comme la productivité du travail. La part salaire/profit serait fixe.

Le COR reprend les hypothèses fournies par la Direction du budget. Le nombre de fonctionnaires serait fixe, sauf les 15 000 emplois dans les hôpitaux promis au Grenelle de la Santé. La nécessité d'embauche dans l'éducation, la santé, les soins aux jeunes enfants et aux personnes âgées dépendantes, la culture est oubliée. De 2022 à 2037, l'indice de la fonction publique perdrait 8,3 % en pouvoir d'achat, alors que le pouvoir d'achat dans le privé augmenterait lui de 12,7 %. Aucune leçon n'est tirée de la dégradation de l'attractivité des emplois publics. Compte tenu de ces hypothèses, la part du traitement des fonctionnaires dans la masse totale des rémunérations passerait de 10,5 % en 2022 à 7,8 % en 2037.

L'évolution des retraites

Conformément à sa méthode habituelle, le COR prolonge jusqu'en 2070 la législation actuelle des systèmes de retraite. Ainsi, dans le Régime général, les salaires portés aux comptes, les pensions, les minima de pension et l'ASPA évoluent en projection comme les prix hors tabac⁴. De ce fait, le ratio pension/salaires diminue au cours du temps d'autant plus que la hausse des salaires réels est forte. C'est sur ce mécanisme que compte le gouvernement pour faire baisser le poids des retraites. Le retour à une indexation sur les salaires induirait, à terme, une hausse de 25 % du niveau des retraites (dans la projection à 1% de croissance des salaires). Il n'en est pas question. Ainsi, en projection, le niveau de vie relatif des retraités, même les plus pauvres, baisse continuellement par rapport à celui des salariés.

Les résultats comptables

En 2022, le système de retraite serait en léger excédent (3,2 milliards d'euros). Cet excédent peut être relié aux désindexations subies par les retraites. Remarquons que les prévisions du COR de 2013 prévoyaient pour 2022 un déficit de 22 milliards d'euros, qui n'apparaît pas.

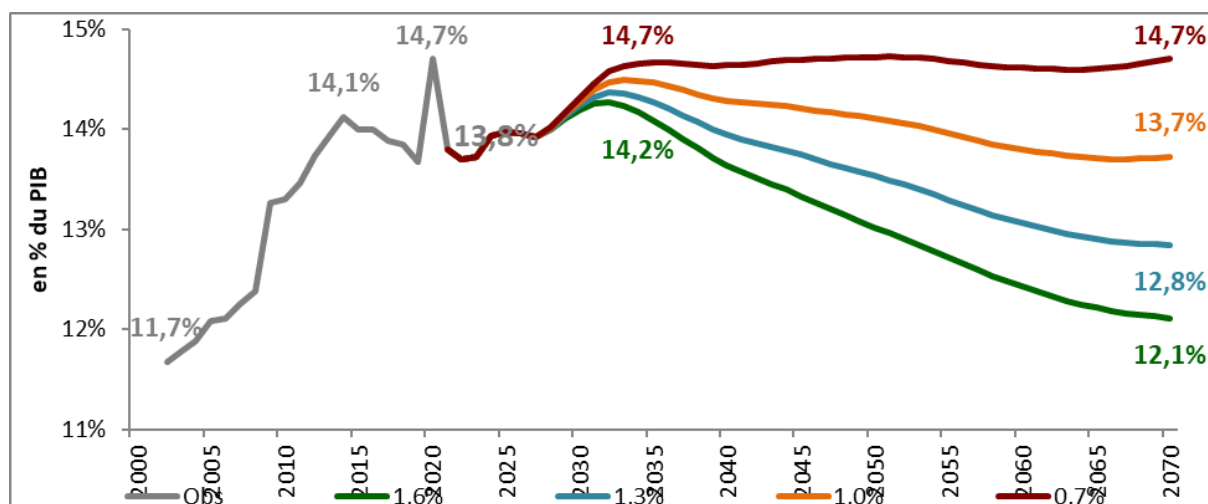
Les dépenses de retraites représentent 13,8 % du PIB en 2021. Elles seraient de 13,9 % du PIB en 2027 (graphique 1). Dans la projection à 1 % l'an de gain de

⁴ Cette règle n'a pas été appliquée durant ces dernières années où les pensions ont été sous-indexées (tableau 2).

productivité, elles seraient, au maximum, de 14,4 % du PIB en 2032 (dont 0,3 point lié à l'hypothèse d'un taux de chômage à 7 % plutôt qu'à 5 %) ; de 14,2 % en 2050 ; de 13,7 % en 2070. Elles atteindraient 14,7% du PIB, dans l'hypothèse de gain de productivité de 0,7% par an. En tout état de cause, leur poids augmenterait peu. Plus la croissance de la productivité serait forte, plus le poids des retraites diminuerait, mais cela impliquerait une plus forte baisse du ratio retraites/salaires.

L'augmentation des dépenses de retraites de 2,0 % par an en volume, de 2022 à 2027, remet en cause l'objectif du gouvernement de limiter la croissance annuelle des dépenses publiques à 0,2 % en volume. De 2022 à 2027, les dépenses de retraites augmenteraient de 35 milliards (en euros constants) alors que, selon la loi de programmation des finances publiques 2023-2027, l'ensemble des dépenses publiques ne devraient augmenter que de 8 milliards, afin de permettre une baisse de 3,3 points du PIB du déficit public et une baisse de 15 milliards des impôts (dont 9 milliards pour la suppression de la CVAE).

Graphique 1. Évolution de la part des retraites dans le PIB, selon la croissance de la productivité du travail.



Source : COR (2022)

Le COR propose deux projections des recettes. Avec la convention « EPR », l'État équilibrerait chaque année les déficits des régimes publics. Dans la projection (à 1 %, de croissance et 7 % de chômage), sa contribution baisserait de 2 % du PIB en 2021 à 0,8 % en 2070, compte-tenu des hypothèses de baisse des effectifs publics et surtout de baisse des pensions des salariés du secteur public. Le déficit du système des retraites se creuserait alors jusqu'à 1 point de PIB en 2050 et resterait ensuite à ce niveau. Il serait, en moyenne, de 0,7% du PIB dans les 25 années à venir.

Avec la convention EEC (effort constant de l'État en % du PIB), le déficit se creuserait dans les années à venir jusqu'à atteindre de 0,6 point de PIB en 2033,

puis diminuerait jusqu'à s'annuler en 2062⁵. Il serait en moyenne de 0,4 point de PIB sur les 25 prochaines années. Une hausse de 1 point du taux de cotisation suffirait à équilibrer le système.

Par ailleurs, un taux de chômage à 5 % (plutôt qu'à 7 %) ferait baisser le déficit de 0,3 point de PIB par an. L'Unedic serait alors en excédent de 0,5 point de PIB, de sorte qu'il serait possible de transférer 1,5 point de cotisation du chômage vers la retraite.

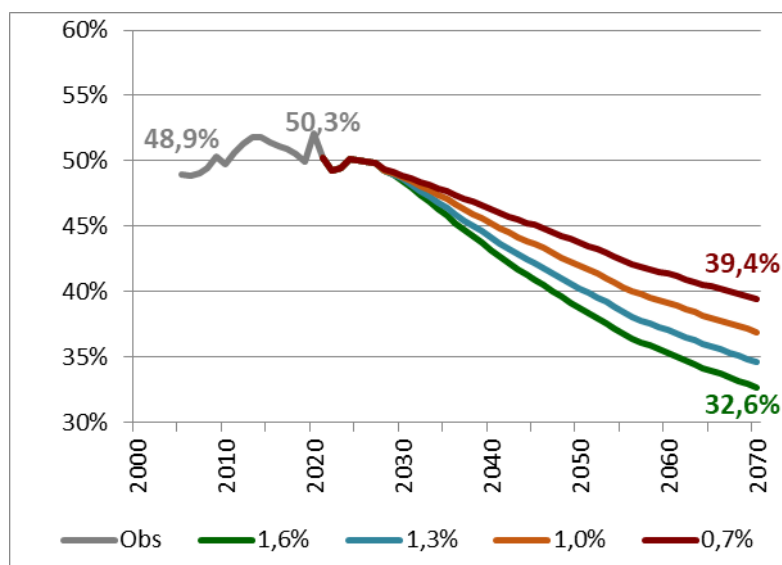
Il n'y a pas donc de problème de déficit du système de retraite. Le faible déficit annoncé (de l'ordre de 3 % des dépenses en 2050) est inférieur à l'épaisseur du trait. Il n'en est pas moins utilisé par le gouvernement pour prétendre que le système actuel n'est pas soutenable. La vraie question est celle de l'évolution du niveau des retraites.

Une forte baisse du niveau relatif des retraites

Comme dans les rapports précédents, c'est la forte baisse du niveau relatif des retraites qui permet de contenir la hausse des dépenses de retraites. Ainsi, dans la projection à 1 %, la pension moyenne nette passerait de 61,2 % du salaire moyen net en 2021 à 51,6 % en 2050 (-15,7 %), puis à 45,4 % (-25,8%) en 2070 (graphique 2, celui-ci représente les ratios bruts qui évoluent comme les ratios nets).

Le taux de remplacement net du salarié non-cadre du privé a déjà baissé de 80,4% (génération 1940) à 73,5% (génération 1950); il baisserait jusqu'à 67,5 % (génération 2000), soit une baisse totale de 16 %.

Graphique 2. Pension moyenne/revenu moyen d'activité.



Source : COR (2022)

⁵ En supposant toutefois que l'État accepte de transférer 1,2 point du PIB de l'équilibre des régimes spéciaux et du régime de la fonction publique vers le Régime général. Le déficit étant concentré sur le Régime général (et assimilés), le gouvernement pourrait ne pas effectuer ce transfert.

Le minimum vieillesse est actuellement de 48 % du revenu médian ; il serait de 35,7 % en 2050, soit nettement en dessous du seuil de pauvreté⁶. Le taux de remplacement net après une carrière complète au SMIC devrait être de 85 % selon l'engagement figurant dans la loi de 2003. Il est actuellement de 81,6 % sans tenir compte de la prime d'activité perçue par les salariés au Smic (de 67,6% en en tenant compte). Il baisserait à 68,9% pour la génération 2000, très loin de l'engagement de 2003.

En 2021, le niveau de vie des retraités est égal à celui de l'ensemble de la population. Il ne serait plus que de 89 % en 2050 ; de 84 % en 2070⁷. Le système de retraite français perdrait sa caractéristique : fournir aux retraités un niveau de vie égal à celui des actifs. Les retraités seraient de nouveau la partie pauvre de la population. Ainsi, la question n'est pas celle du léger déficit du système de retraite (0,4 % du PIB dans les 25 années à venir), qui pourrait être comblé par un transfert des cotisations chômage. C'est celle de l'acceptation ou non, de la paupérisation progressive des retraités. Ainsi, les porte-parole des mouvements sociaux ont raison de dire que le système des retraites ne court pas de risque de faillite, que son évolution est contrôlée, mais ils doivent ajouter que la hausse des dépenses et des recettes n'en est pas moins nécessaire.

A court terme, le risque est que le gouvernement s'accroche à son engagement européen de réduire à 0,2 % l'an la progression des dépenses publiques et prétende que réduire le niveau des retraites et retarder les départs en retraite est le seul moyen de financer les dépenses nécessaires en matière de santé, d'éducation, de transition écologique, dépenses que, par ailleurs, il ne veut pas augmenter autant que nécessaire. La stabilité des dépenses de retraites par rapport au PIB suppose déjà une forte baisse des retraites ; celle-ci ne peut qu'être lente alors que la hausse nécessaire des dépenses, dont celle de la transition écologique, est urgente.

Le rapport du CSR

Le Comité de Surveillance des Retraites estime, lui, que la question du déficit des retraites dans les années à venir est un vrai problème. Il refuse l'augmentation de la part des retraites dans le PIB, et la hausse des cotisations en arguant qu'il existe d'autres besoins sociaux comme les dépenses d'éducation, de santé, l'investissement pour la transition écologique, ce qui revient en fait à prétendre financer ces dépenses par la baisse des retraites. Il regrette que la baisse anticipée du niveau de vie relatif des retraités ne puisse pas avoir lieu immédiatement. Enfin, sans prendre parti, il compare le report de l'âge de la retraite (qui frappe

⁶ Actuellement, le minimum vieillesse, y compris allocation logement) est au-dessus du seuil de pauvreté à 60%.

⁷ La baisse du niveau de vie relatif des retraités est inférieure à la baisse du ratio pension/salaire car le COR fait l'hypothèse que les autres revenus des retraités (en particulier les revenus du capital) ne diminueraient pas relativement. Mais, tous les retraités n'ont pas de revenus du capital.

surtout ceux qui ont commencé à travailler jeunes et pas la plupart des cadres) avec la hausse de la durée de cotisation requise (qui est moins efficace à court terme mais serait plus juste socialement).

III) Les projets de Macron et de son gouvernement

Dramatisant les déficits annoncés par le rapport du COR, sous l'ordre d'Emmanuel Macron, Elisabeth Borne et Olivier Dussopt veulent prendre rapidement des mesures pour réformer le système des retraites. Après la mise en échec du projet de Grande réforme, il ne s'agit plus aujourd'hui que d'une réforme paramétrique, essentiellement le report de l'âge légal ouvrant le droit à la retraite. En même temps que la réforme de l'assurance-chômage et du RSA, il s'agit d'affirmer la capacité d'Emmanuel Macron à poursuivre son programme de mise en cause du modèle social français, de réduction des dépenses publiques et sociales. Le gouvernement s'est refusé à ouvrir une négociation avec les syndicats, se bornant à ouvrir des concertation sur trois thèmes ; emploi des seniors et pénibilité, équité, financement (voir [l'interview d'O. Dussopt du 14 Novembre](#)).

L'Emploi des seniors

Le gouvernement promet de favoriser l'emploi des seniors. Il envisage d'abord ...de réduire la durée maximale d'indemnisation du chômage de 3 ans actuellement pour les salariés de plus de 55 ans, à 27 mois ce qui ne favoriserait pas l'emploi, mais plongerait des chômeurs âgés dans la précarité.

Il propose d'introduire la possibilité de cumul emploi/prestation chômage...qui existe déjà. Il envisage de favoriser la retraite progressive, un dispositif qui n'a guère de succès ou le cumul emploi/retraite, qui se pratique surtout dans les pays où le niveau des retraites est si faible que les retraités doivent reprendre un petit boulot. Enfin, il s'agirait de noter chaque entreprise par un index senior sur le peu efficace modèle de l'égalité femmes/hommes.

Certains proposent réduire les cotisations sociales employeurs pour les personnes de plus de 55 ans. La baisse devrait être importante pour avoir un effet. Ce serait une mesure coûteuse, qui générerait des effets d'aubaine importants. Peut-on décemment réduire les cotisations sociales sur les salaires élevés de personnels de direction de plus de 55 ans ?

La prise en compte de la pénibilité

Le dispositif « carrière longue » permet aujourd'hui aux personnes qui ont travaillé au moins un an avant 20 ans et qui ont cotisé 42 années de partir à la retraite à 60 ans. La réforme retarderait de 2 ans leur âge de départ. Le dispositif actuel de prise en compte de la pénibilité, le compte personnel de prévention, ne fonctionne guère et ne monte en charge que très lentement (12 000 bénéficiaires seulement depuis sa création). Le gouvernement ne se propose que de le modifier à la marge (plus de points pour les salariés soumis à plusieurs facteurs de pénibilité en même

temps). Il refuse même de réintégrer les quatre critères de pénibilité supprimés il y a 5 ans.

Équité et niveau des retraites

Le gouvernement n'envisage pas de revenir sur la baisse tendancielle du niveau relatif des retraites. Il évoque la faiblesse des retraites des femmes par rapport à celles des hommes, mais sans proposer de mesures précises. Sa seule proposition était d'introduire une retraite minimum garantie de 1100 euros pour une carrière complète. Mais, selon la loi de 2003, la garantie devrait déjà être de 85 % du SMIC, soit 1130 euros (sans même tenir compte de la prime d'activité). Le montant promis de 1100 euros reste inférieur au 85 % du SMIC, évoqué par le rapport Delevoye. La garantie ne jouerait que pour une carrière complète, donc de 42 années (bientôt 43), alors que beaucoup des basses retraites proviennent de carrières incomplètes. Il semble qu'elle ne serait pas rétroactive (ce qui rendrait nécessaire le recalcul des droits des personnes déjà retraités). Il n'a pas été indiqué que le montant promis serait revalorisé selon la hausse des prix et des salaires. Il semble que faire passer le minimum garanti à 1130 euros (plutôt qu'à 1100 euros) soit le seul résultat de la pseudo-concertation.

La fin des régimes spéciaux

Le gouvernement est décidé à mettre en extinction les régimes spéciaux, qui ne couvriraient plus les nouveaux embauchés (comme c'est déjà le cas à la SNCF). Une telle réforme créera un fossé générationnel parmi le personnel et rendra difficile leur mobilisation pour leurs retraites. Comme déjà à la SNCF, elle augmentera encore les difficultés de recrutement à la RATP. Cette réforme contribuera à dégrader la logique de métier dans ces entreprises, donc la logique même de services publics. La question de la prise en compte de la pénibilité devra être posée à la SNCF, à la RATP, dans les IEG (industries électriques et gazières).

En 2022, les cinq régimes principaux (SNCF, IEG, RATP, Marins, Mines) ont 329 000 cotisants pour 789 000 bénéficiaires. Ils versent 14,4 milliards de prestations retraites pour 6,2 milliards de recettes, soit un déficit de 8,2 milliards, qui est en quasi-totalité dû à leur déséquilibre démographique. Ces régimes ont un ratio cotisants/bénéficiaires de 0,4 contre 1,3 pour l'ARRCO. Avec le ratio de l'ARRCO, ils seraient excédentaires. Il ne peut être question de mettre en cause le régime des marins (vu les difficultés du métier) et des mineurs (qui n'a plus de cotisants). Les déficits des autres régimes doivent de toute façon s'estomper au cours du temps du fait de la disparition des anciens actifs. Dans la phase transitoire, le déficit de leurs caisses va augmenter si les nouveaux arrivants n'y cotisent plus, mais cotisent au régime général et à l'ARRCO-AGIRC, ce que l'État devra compenser.

Le report de l'âge de départ

L'objectif non négociable du gouvernement est donc de reculer l'âge minimal de départ à la retraite de 62 à 65 ans, à raison de 4 mois par an de 2023 à 2031. Cette mesure est plus brutale (et donc censée rapporter plus aux comptes publics) que

l'augmentation de la durée de cotisation requise de 42 à 45 ans. Il est possible que le passage à 43 ans, prévu pour 2035, soit accéléré. Il semble que l'âge d'annulation de la décote resterait à 67 ans. Il faut rappeler qu'actuellement beaucoup des retraités partent quand ils ont acquis le taux plein (environ 7 % des retraités subissent une décote ; 12 % bénéficient d'une surcote), de sorte que les conditions de départ à taux plein sont aussi importantes que l'âge ouvrant le droit à la retraite. Le système actuel a le mérite d'introduire une différence de 5 ans entre ceux qui ont commencé à travailler jeune et ceux qui ont fait de longues études, différence qui compense en partie, du point de vue de la retraite, les différences d'espérance de vie (tableau 5). Pour que cette différence subsiste et reste justifiable il faudrait valider les périodes de chômage des jeunes à la recherche d'un emploi et ne pas valider les années d'éducation initiale.

5) Conditions de départ à la retraite

| Age de début d'activité | Situation actuelle | Age de départ 65 | Durée de cotisation 45 | Age de départ 64, durée de cotisation, 43 |
|-------------------------|--------------------|--------------------|------------------------|---|
| 19 | DP : 60 ; DTP : 61 | DP : 62 ; DTP : 62 | DP : 60 ; DTP : 64 (?) | DP : 62 ; DTP : 62 |
| 20 | DP : 62 ; DTP : 62 | DP : 65 | DP : 62 ; DTP : 65 | DP : 64 |
| 21 | DP : 62 ; DTP : 63 | DP : 65 | DP : 62 ; DTP : 66 | DP : 64 |
| 22 | DP : 62 ; DTP : 64 | DP : 65 | DP : 62 ; DTP : 67 | DP : 64 ; DTP : 65 |
| 23 | DP : 62 ; DTP : 65 | DP : 65 | DP : 62 ; DTP : 68 (?) | DP : 64 ; DTP : 66 |
| 24 | DP : 62 ; DTP : 66 | DP : 65 ; DTP : 66 | DP : 62 ; DTP : 69 (?) | DP : 64 ; DTP : 67 |
| 25 | DP : 62 ; DTP : 67 | DP : 65 ; DTP : 67 | DP : 62 ; DTP : 70 (?) | DP : 64 ; DTP : 67 |
| 20 + 2 a d'arrêt | DP : 62 ; DTP : 64 | DP : 65 | DP : 62 ; DTP : 67 | DP : 64 ; DTP : 65 |
| 20 + 4 a d'arrêt | DP : 62 ; DTP : 66 | DP : 65 ; DTP : 66 | DP : 62 ; DTP : 69 (?) | DP : 64 ; DTP : 67 |

DP : âge minimal de départ ; DTP : âge du taux plein.

Le report de l'âge de départ à 65 ans frapperait particulièrement ceux qui ont commencé à cotiser de 20 à 22 ans, qui soit, seraient contraints de travailler 3 ans de plus, soit perdraient leur surcote. Par contre, ceux qui ont commencé à cotiser à 23 ans ou plus tard doivent déjà aller jusqu'à 65 ans ou au-delà pour ne pas subir de décote.

Le passage à 45 ans de la durée de cotisation requise aurait laissé plus de possibilité de choix aux salariés (du moins à ceux qui peuvent se maintenir en emploi). Par contre, il aurait fallu travailler plus longtemps pour avoir une retraite à taux plein ; c'est en particulier le cas pour les personnes ayant eu des interruptions de carrière. Ce n'aurait donc guère été une réforme plus satisfaisante. Ce serait contraire à la règle Touraine, une hausse de 0,8 année de la durée de cotisation quand l'espérance de vie à 60 ans augmente d'un an.

La solution mixte, âge de départ à 64 ans, durée de cotisation requise de 44 ans, pèserait un peu moins sur ceux qui ont commencé à travailler à 21-22 ans, un peu plus sur ceux qui ont commencé à 24-25 ans ou qui ont connu des interruptions de carrière.

Le passage rapide à un âge minimal de 65 années pour partir en retraite, sans vaste plan de remise en cause des conditions de travail et des carrières, sans prise en compte réaliste de la pénibilité, pèsera lourdement sur les salariés qui n'ont pas la capacité de continuer à travailler dans leur emploi jusqu'à cet âge, que les entreprises pousseront à la porte pour cause de salaires trop élevés, ou qui, chômeurs auront peu de chance de retrouver un emploi. La durée moyenne de retraite, 25,5 ans pour la génération 1950, 24,5 ans pour la génération 1960, baisserait à 23 ans pour la génération 1975.

Faisons l'hypothèse que le passage de 62 à 65 ans de l'âge ouvrant le droit à la retraite augmentera de 1,5 année l'âge de liquidation de la retraite. L'économie de prestation retraites serait à terme de 0,875 % du PIB (soit 22 milliards). Deux discours peuvent alors être tenus. Pour les néoclassiques, la hausse de la main-d'œuvre disponible augmentera automatiquement l'emploi. Par effet horizon, les taux d'emploi augmenteront aussi pour les 60-61 ans. Le PIB augmenterait alors de 3,6 %. Soit, une hausse de 1,8% du PIB des impôts et cotisations. Le solde budgétaire s'améliorerait de 2,7 points de PIB, dont 1,4 point pour le système des retraites. La mesure serait fortement rentable. Toutefois, ce schéma suppose que c'est effectivement la disponibilité de main-d'œuvre qui bloquera le niveau de production au-delà des années 2030. Or le report de l'âge de la retraite affecte essentiellement des personnes peu qualifiées, d'un certain âge ; il est peu probable qu'elles constitueront le facteur bloquant l'activité. Les personnes qualifiées, partant déjà à 65 ans, ou au-delà, sont *a priori* peu concernées par la mesure.

Pour les keynésiens, l'emploi et le PIB n'augmenteront pas ; les personnes qui ne pourront pas prendre leur retraite seront chômeurs (ou ne recevront que le RSA) ou, restant dans les entreprises, bloqueront l'embauche des jeunes. Le gain de 22 milliards du système de retraite serait partiellement compensé par une hausse de 11 milliards des dépenses de chômage et d'assistance. Le gain en finances publiques (0,4 % du PIB) serait obtenu au détriment des chômeurs, jeunes ou seniors.

Dans une version intermédiaire, la hausse du PIB ne serait que de 1,8 %, les dépenses d'assistance augmenteraient de 5,5 milliards. Le solde public s'améliorerait de 1,5 point de PIB, dont 1,1 point pour le système de retraite.

La retraite par capitalisation

L'extension des retraites par capitalisation n'est guère évoquée ouvertement par le gouvernement, mais la loi PACTE promulguée en avril 2019 facilitait les plans d'épargne retraite. En 2020, selon la DRESS, les retraites supplémentaires par capitalisation représentaient 5 % du total des cotisations (16,5 milliards) et

versaient 2 % des prestations (7 milliards). Certes, la baisse annoncée du niveau des retraites publiques pourrait inciter les plus hauts salaires à y recourir. En sens inverse, la rentabilité des actifs financiers est actuellement faible (obligations) ou aléatoire (actions). Le développement de la retraite par capitalisation demanderait une hausse du taux d'épargne peu souhaitable aujourd'hui ; il ne pourrait financer les investissements verts, dont la rentabilité n'est pas assurée.

IV) Quelles réformes proposer ?

Le mouvement social ne doit pas se limiter à défendre le système tel qu'il est. Il est nécessaire de corriger ses défauts, de le développer, de garantir sa pérennité aux jeunes générations.

Quels objectifs ?

L'équité du système de retraite peut être évaluée de deux façons. Selon le principe de neutralité actuarielle, tout euro cotisé doit rapporter le même droit à pension. Mais ce principe est injuste s'il ne tient pas compte des différences d'espérance de vie selon le métier. Il nie toute solidarité sociale et revient à demander au système par répartition de singer le système par capitalisation.

Selon les principes de l'assurance *sociale*, le système des retraites doit s'écarter des salaires déterminés par les rapports de force ; il doit garantir à tous un minimum vieillesse au-dessus du seuil de pauvreté et doit assurer une retraite minimale à tous les actifs ; il doit garantir un taux de remplacement net élevé pour les bas salaires (de l'ordre de 85 %), satisfaisant au salaire moyen (75 %) et plus faible pour les hauts salaires. En sens inverse, il ne doit pas prolonger les rémunérations excessives. Il doit être contributif (dépendre des cotisations versées) et redistributif (les cotisations sur les bas salaires doivent être mieux valorisées ; celles sur les hauts salaires doivent être moins valorisées). Dans cette limite, il peut être rétributif et récompenser le niveau de salaire atteint. Il doit rétribuer l'élevage des enfants et compenser, tant qu'il existe, son impact sur la carrière des mères. Il est légitime que les personnes à hauts salaires cotisent relativement plus, ce qui compense leur plus longue espérance de vie : c'est déjà l'objet des cotisations dé plafonnées au régime général. Il doit effacer les accidents de carrière. Il ne doit pas trop récompenser ceux qui prolongent leur carrière (car ils ont souvent de bonnes conditions de travail, un salaire élevé et une longue espérance de vie) ; ni pénaliser ceux qui partent tôt (qui souvent ont eu une carrière pénible, qui ont une faible espérance de vie). Ainsi, la surcote (censée récompenser ceux qui en partant plus tard font économiser des années de versement de pension au régime) et la décote (censée faire payer ceux qui partant plus tôt coûtent des années supplémentaires de versement de pension au système), s'ils sont logiques du point de vue des incitations financières sont finalement injustes.

Le système doit tenir compte de la pénibilité de la carrière et des possibilités de se maintenir en emploi. La pénibilité de l'emploi doit être compensée par des

possibilités de départ précoce à un taux de remplacement satisfaisant. Il faut offrir la possibilité de partir à taux plein aux travailleurs d'un certain âge, ayant épuisé leurs droits au chômage, qui ne peuvent espérer retrouver un emploi.

Des propositions...

Certes, un système de retraite unique aurait été préférable, il exprime mieux la solidarité nationale, il évite les sentiments d'injustice liés à des traitements différenciés selon la profession, il évite de mettre en place des dispositifs importants et toujours contestés de compensation démographique. En sens inverse, instaurer maintenant un régime unique fait courir des risques importants d'étatisation et d'affaiblissement de la démocratie sociale. Cela mettrait en cause le statut de la fonction publique. La transition poserait des questions insolubles. Un système unique n'existe dans aucun pays sans être complété par des systèmes professionnels généralement par capitalisation⁸. Il faut sans doute maintenir un système à plusieurs régimes, fruit de l'histoire.

Dans le secteur public, où la progression de carrière est encadrée, la retraite peut dépendre du dernier salaire. Le partage traitement/prime doit être remis en cause, quitte à abaisser le taux de 75 % (qui doit s'appliquer au salaire net). Il faut mettre fin à une politique salariale insoutenable : le blocage de l'indice des traitements et les compensations partielles par des primes inégalitaires. Dans le secteur privé, la coexistence régime général/régime complémentaire doit permettre d'avoir un taux de remplacement plus élevé pour les bas salaires, d'autant que s'y rajoute le minimum contributif.

Dans ce cadre, il faudrait reprendre la proposition de la CGT, d'une « maison commune » qui réunirait les gestionnaires des différents régimes, de façon à assurer une forte convergence. Celle-ci devrait être totale pour les avantages familiaux, progressive pour les taux de remplacement et les règles de pénibilité. Un certain degré de liberté devrait être assurée pour les régimes leur permettant d'être plus redistributifs (comme le régime des avocats actuellement), de prendre en compte des spécificités professionnelles (retraites précoces pour des emplois particulièrement difficiles à tenir après un certain âge).

Ainsi, faudrait-il unifier les majorations de durée d'assurance à 8 trimestres par enfant. Les majorations pour enfants élevés devraient être concentrées sur les mères et rendues forfaitaires (par exemple, 100 euros par enfant élevé, 150 euros à partir du troisième), alors qu'actuellement elles profitent surtout à des hommes à

⁸ Certains, animés d'un souci légitime d'équité, proposent que le système public verse une pension égale à tous les retraités. C'est oublier que, dans tous les pays où cela se pratique, cette pension est faible de sorte que les salariés obtiennent de leurs entreprises de mettre en place des régimes complémentaires d'entreprises ou de branches, plus inégalitaires et moins garantis que le régime public.

salaires élevés⁹. Les pensions de réversion devraient être unifiées de façon à assurer le maintien du niveau de vie du conjoint survivant¹⁰ (2/3 de la pension du défunt moins un tiers de la pension du conjoint survivant).

Les retraites précoces pour emplois pénibles devraient être unifiées, renforcées et mieux ciblées. Des accords de branches devraient stipuler les emplois pénibles pour lesquels une année compte pour 4,5 trimestres, de sorte que 20 années de travaux pénibles donnent 2,5 ans de cotisations en plus et d'années requises en moins.

Il faudrait réduire, voire annuler, la décote sur les basses pensions (par exemple, elle ne devrait pas abaisser la retraite en dessous du SMIC). Enfin, devrait être instaurée une sortie à taux plein sur critères médico-sociaux pour les chômeurs, au-delà d'un certain âge, qui ne peuvent espérer retrouver un emploi.

Le ratio retraités/actifs devrait augmenter d'environ 26 % d'ici 2050, même sous l'hypothèse d'un passage de l'âge moyen de départ à la retraite de 62 à 64 ans. La stabilité du ratio pension moyenne/retraite moyenne demande que la part des retraites dans le PIB passe en 2050 à 16,5 %, soit 2,7 points de PIB de plus qu'en 2022. Dans le Régime général, la stabilité du ratio pension/retraite pourrait être acquise si les salaires pris en compte et les pensions déjà liquidées étaient indexés sur les prix, plus la moitié de l'évolution du salaire réel. La contrepartie de ce niveau plus élevé de cotisations doit être que les droits à retraite doivent être socialement garantis, de sorte qu'aucune génération n'ait le sentiment de cotiser pour rien. Les dépenses de retraites entrent, plus ou moins, en concurrence avec les dépenses d'assistance, de prestations familiales, d'aide aux jeunes de 18-23 ans, d'éducation, de santé, de justice. Il paraît difficile dans cette optique d'aller au-delà, de revaloriser massivement les retraites, d'abaisser pour tous l'âge ouvrant le droit à la retraite.

À partir de 2034, la dette sociale aura été remboursée, ce qui libèrerait 25 milliards à partager à moitié entre retraite et dépendance (l'argument tient du point de vue purement comptable, mais celui de la réduction du déficit ; il suppose qu'il n'y a pas de nouvelle crise qui augmenterait la dette sociale). Un taux de chômage de 7 % libèrerait environ 5 milliards d'excédent à l'Unedic. Soit, au total, 17,5 milliards, environ 0,7 point de PIB sur les 2,7 nécessaires. Le taux de cotisation retraite devrait donc augmenter de 5 points, soit 0,25 point par an pendant 20 ans.

Les âges de la vie (celui d'entrée dans la vie adulte, celui de la vieillesse) ont été reculés d'environ 5 ans, ce qui pose par ailleurs la question de la situation des 18-23 ans. La société doit choisir entre un certain report de l'âge de la retraite, qui, en

⁹ Cette proposition est souvent critiquée : elle officialiserait la division inégale des soins aux enfants entre le père et la mère. Elle nous semble pourtant aller dans le sens de la justice, tant qu'élever des enfants pénalise les carrières des femmes et pas celles des hommes.

¹⁰ Voir : H. Sterdyniak, 2019 : « Pensions de réversion : pour une réforme unificatrice », *Policy Brief*, n°59, OFCE,

tout état de cause, doit tenir compte de la carrière de chacun, de sa capacité à rester en emploi ou à retrouver un emploi, de la situation du marché de l'emploi. Ce report doit s'accompagner d'un réaménagement des carrières dans les entreprises. Les personnes qui occupent des emplois pénibles, des emplois qu'il n'est pas possible de tenir après un certain âge, doivent pouvoir évoluer vers des postes moins exposés ou pouvoir partir à la retraite précocement. Ce report doit être accepté par les actifs dans la mesure où les emplois deviendront plus attrayants et moins stressants, où les travailleurs auront plus de pouvoir dans l'entreprise, où les conditions de travail seront améliorées, où les fins de carrières seront aménagées. Il n'est pas satisfaisant que la France se caractérise par un haut niveau de mécontentement des salariés quant à leur emploi, se plaignant de leurs conditions de travail, d'une hiérarchie trop pesante et du peu de place qui est laissée à leurs initiatives personnelles. En tout état de cause, tout report de l'âge de la retraite ne peut avoir lieu qu'en situation proche du plein-emploi, qu'après l'aménagement des carrières ; il doit être volontaire ; il ne suppose donc pas ni la hausse de l'âge minimum pour le droit à la retraite, ni l'allongement de la durée de cotisation requise.

En sens inverse, la société peut décider de maintenir l'objectif de départ relativement précoce (à 60 ans pour les travailleurs manuels, à 62 ans pour la plupart, à 65 ans pour les cadres et les professions intellectuelles) pour permettre une longue période de retraite active, en bonne santé, quitte à la financer par un niveau de cotisation plus élevé.

La question du financement

Foncièrement, les retraites doivent être financées par des cotisations assises sur les revenus des actifs couverts. C'est la seule façon de justifier que le système verse des pensions plus élevées à ceux qui ont eu des salaires plus élevés¹¹. Certes, l'élément de solidarité verticale du système doit être financé par l'impôt (c'est le rôle du FSV) mais il ne représente que 9 % du montant des retraites (puisque les pensions de réversion, la prise en compte des périodes de chômage et de maladie sont de la solidarité horizontale, donc doivent être financées par des cotisations). A long terme, toutes les cotisations, qu'elles soient patronales ou salariales, pèsent sur le salaire net. Il est donc légitime que le système des retraites, financés par les actifs, soient gérés par eux.

Les propositions que nous venons de développer visent à maintenir et à améliorer un système de retraite satisfaisant : dans le cadre du système capitaliste pourrait-on leur reprocher, mais ce serait oublier que la retraite, à l'instar de la protection sociale en général et des services publics, introduisent dans nos économies une dimension anticapitaliste puissante. Les travailleurs doivent se battre pour

¹¹ En n'oubliant pas que le principe des assurances sociales est que la distribution des retraites est plus égalitaire que celle des salaires, que la contributivité affichée doit s'accompagner d'une forte redistributivité.

augmenter leurs salaires, voire pour changer le fonctionnement de l'économie. Une fois ce combat mené, ils doivent assurer un partage satisfaisant de la masse salariale entre les actifs, les chômeurs, les retraités, les enfants, les handicapés, les malades. En ce qui concerne les retraites, à part donnée de la masse salariale dans la valeur ajoutée, ils doivent arbitrer entre le taux de cotisation (donc le niveau du salaire disponible), le niveau des retraites et l'âge de départ. Dans ce cadre, la hausse nécessaire des dépenses de retraites doit être financée par la hausse des cotisations retraites, les cotisations patronales si le rapport de force le permet, des cotisations salariées sinon.

Pour conclure

Un système de retraite par répartition est par construction soutenable. À chaque instant, la société peut arbitrer entre le niveau des retraites, l'âge de départ à la retraite, le taux de cotisation. Cependant, en cotisant, les actifs acquièrent un droit social, qui doit être respecté. Le système de retraite est une composante majeure du modèle social français. Les retraites doivent assurer aux retraités un niveau de vie équivalent à celui de l'ensemble de la population. Les actifs doivent pouvoir travailler jusqu'à l'âge de leur retraite. Celui-ci doit tenir compte des possibilités de chacun de se maintenir en emploi. Il doit permettre à chacun de jouir d'une période de retraite en bonne santé. Cela peut être assuré par une hausse régulière et légère des taux de cotisation. Il faut combattre une réforme qui, pour des motifs idéologiques, refuse toute hausse des taux de cotisations et veut imposer un recul brutal de l'âge de la retraite.