



RETRAITES : QUELLE RÉFORME EST NÉCESSAIRE ?

Par Matthieu HOCQUE, Secrétaire Général Adjoint du Millénaire
et Julian CASTEL, Analyste du Millénaire



AVANT-PROPOS

« On ne peut pas exiger de l'Etat d'être seul face au défi gigantesque qui consiste à faire de l'économie française une économie de production. »¹ Lors de son discours au Congrès de Versailles en 2009, le président Nicolas Sarkozy esquissait déjà les contours du partage de l'effort entre l'Etat, les entreprises, les corporations et les citoyens pour redresser notre pays. En ce sens, Nicolas Sarkozy introduit la réforme des retraites décalant le départ à la retraite de 60 ans à 62 ans avec comme ligne directrice le partage de l'effort. Dans une interview à France Inter datant du 3 janvier 2023, l'économiste Thomas Porcher affirme que "Le système des retraites est excédentaire aujourd'hui. Il est hypothétiquement déficitaire, dans une dizaine d'années, dans un scénario sur quatre du COR". Si le système des retraites est aujourd'hui excédentaire, **nous le devons grandement à la réforme Sarkozy-Woerth de 2011.**

Pour autant, le sujet de la réforme des retraites demeure avec certitude un des sujets politiques qui a déclenché le plus de passions, au point de faire craindre un potentiel « janvier noir » nourri par une forte colère sociale populaire. A minima, les syndicats, pourtant en perte de vitesse dans la société sauf dans certains corps de métiers privilégiés par le système de retraites, sont prêts à paralyser le pays pour faire état de leur opposition frontale au projet. Cela s'explique pour deux raisons. D'une part, **le Gouvernement a polarisé son projet de réforme des retraites sur la question de l'âge de départ**, principale source de conflits, bien que comme l'affirme le président du MEDEF Geoffroy Roux de Bézieux celle-ci ne demeure qu'une "partie de l'équation"², puisque de nombreux autres sujets devront être négociés avec les partenaires sociaux tels que l'emploi des seniors, les régimes spéciaux, les critères de pénibilité, etc. D'autre part, **le Gouvernement a fait le choix de ne pas utiliser un amendement au**

¹ Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, devant le Parlement réuni en Congrès, sur les défis et priorités de la politique gouvernementale, le 22 juin 2009

² Les Echos, 11/10/2022

dernier PLFSS pour sa mesure paramétrique. Cette situation le rend dépendant de la position des Républicains et de son nouveau chef Eric Ciotti alors même que la droite républicaine est confrontée à un dilemme lié au glissement sociologique de son électorat davantage rural et populaire qu'il y a une décennie. De même, le Gouvernement est dépendant de la rue alors même que la NUPES a promis de pourrir les débats pour que la contestation de l'intersyndicale puisse gagner du temps sur le début d'année. Ainsi, le Gouvernement, qui joue son quinquennat sur les 6 prochains mois, a décidé de faire de la réforme des retraites un marqueur pour répondre à tout procès d'immobilisme.

Avec 813 milliards d'euros, soit 35% du PIB³, **la France figure ainsi parmi les champions du monde en matière de dépenses sociales, véritable trappe à dépenses publiques.** Dans son dernier rapport d'octobre 2022, la Cour des comptes affirme que la situation des comptes sociaux nécessite un impératif redressement. En effet, les finances publiques de notre pays devront faire face à de multiples enjeux de dépenses légitimes tels que des investissements massifs sur l'industrie, l'innovation ou encore la transition énergétique et écologique pour soutenir la croissance économique de demain. De surcroît, **l'écart des dépenses sociales entre la France et l'Allemagne s'est creusé lors de la crise sanitaire,** accentuant le retard de la France dans les années à venir pour financer son modèle social et ses investissements futurs.

Face à ces impératifs, la réforme des retraites paramétrique peut permettre de réaliser une partie des économies nécessaires. En revanche, **elle ne peut pas constituer la seule ligne directrice d'un projet visant à redresser la France.** En l'état, **il s'agirait d'un projet injuste qui laisse de côté la France du travail au profit des corporations qui captent la richesse nationale.** Pour ne plus être l'homme malade de l'Europe, la France doit renverser la logique de son modèle productif et de son modèle social.

³ La Sécurité sociale : rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, Cour des comptes, Octobre 2022

AVANT-PROPOS.....	2
<i>I. Le constat d'un changement nécessaire pour un système déficitaire sur les 25 prochaines années.....</i>	6
Un tournant démographique	7
Un tournant économique	10
Comparaison avec les autres pays de l'OCDE	12
<i>II. Une réforme des retraites focalisée sur le relèvement de l'âge qui oublie le reste</i>	14
La question de l'égalité face à l'âge légal de départ	15
Un modèle social corporatiste maintenu coûte que coûte avec les régimes spéciaux ..	16
La dégradation du niveau de vie de nos aînés	18
Lever le tabou de la capitalisation d'un fonds souverain.....	21
<i>III. Une réforme paramétrique est insuffisante si nous ne changeons pas de modèle productif et social.....</i>	23
Volet 1 : Augmenter par l'emploi l'assiette des cotisants pour soutenir un nivellement par le haut	24
Proposition 1 - Indexer les cotisations sociales sur l'âge sur le modèle d'une courbe en U inversé pour vaincre les rigidités du marché du travail en entrée et en sortie.....	24
Proposition 2 - Remplacer les 35 heures par une durée de travail modulée en fonction de l'âge en miroir de l'indexation des cotisations sociales sur l'âge	25
Proposition 3 - Une formation adaptée à chaque étape de la vie professionnelle.....	26
Proposition 4 - Développer les mesures au sein des entreprises pour inciter nos acteurs économiques à se doter des meilleures compétences	26
Proposition 5 - Revoir les dispositifs de fin de carrière	26
Volet 2 : Pour remettre le modèle social au service des Français, il faut le rendre plus juste.....	28
Proposition 6 - Supprimer les régimes spéciaux	28
Proposition 7 - Aligner les modes de calcul du public sur le privé	28
Proposition 8 - Inciter les entreprises à améliorer les conditions de travail sur le poste	29
Proposition 9 - Maintenir les critères de pénibilité et de remise de trimestres pour les salariés exposés à un métier à forte fatigue	30

Proposition 10 - Utiliser les économies générées sur la suppression des régimes spéciaux pour investir sur la perte d'autonomie 30

IV. CONCLUSION 31

I. LE CONSTAT D'UN CHANGEMENT NECESSAIRE POUR UN SYSTEME DEFICITAIRE SUR LES 25 PROCHAINES ANNEES

Avant cela, nous commençons par une rapide présentation du système de retraite français. Le système de retraite français est un système **obligatoire**, par **répartition** et **contributif**. Il est obligatoire car dès lors que quelqu'un travaille, son employeur et lui-même cotisent pour la retraite. Cette cotisation est définie en fonction de son salaire. Il s'agit d'un système par répartition car celui-ci organise un transfert direct des générations en activité vers les générations à la retraite et il est principalement contributif car la pension touchée par le retraité est calculée en fonction de ses revenus, de son âge de départ à la retraite et du nombre d'années passées à travailler.

En France la retraite est gérée par des organismes selon des statuts professionnels, il existe en tout **42 régimes de retraite**. La plupart des actifs cotisent à la fois à un régime de base et à un régime complémentaire ou additionnel, sur tout ou une partie de leurs revenus. Le calcul des pensions de retraite se fait en fonction de trois facteurs à savoir : les régimes duquel un actif dépendait, la durée d'assurance (soit la durée totale de l'activité professionnelle) et le montant des rémunérations perçues au cours de la carrière. Pour les salariés, les artisans et les commerçants, la retraite de base est calculée à partir de la moyenne des 25 meilleures années de revenu. S'agissant des régimes spéciaux, le mode de calcul est différent. Ainsi, pour les fonctionnaires, la pension est calculée sur le dernier traitement (salaire sans les primes).

Le système des retraites français doit affronter un double tournant démographique et économique que le Conseil d'Orientation des retraites (COR) retranscrit dans ses rapports annuels ⁴.

⁴ Rapport annuel du COR septembre 2022 - Evolutions et perspectives des retraites en France

UN TOURNANT DEMOGRAPHIQUE

Tout d'abord, la raison pour laquelle la caisse des retraites est déficitaire réside dans l'allongement de l'espérance de vie, notamment de l'espérance de vie sans contrainte d'activité. En effet, la population vit plus longtemps tandis que l'âge de la retraite reste le même, ce qui crée un déséquilibre notoire. En France, selon les chiffres de l'Insee de 2019, **l'espérance de vie à la naissance est de 85,6 ans pour les femmes et de 79,7 ans pour les hommes**. Ces cinq dernières années, les hommes ont gagné 0,5 an d'espérance de vie et les femmes 0,2 an. En 2017, en moyenne dans l'Union européenne, l'espérance de vie des femmes est de 83,5 ans et celle des hommes de 78,3 ans. Plus particulièrement, en cinq ans, **l'espérance de vie à 60 ans a progressé de 0,1 an pour les femmes et de 0,3 an pour les hommes**. L'espérance de vie sans contrainte d'activité à 60 ans n'a donc cessé d'augmenter en parallèle ce qui a davantage pesé sur la caisse de retraite.

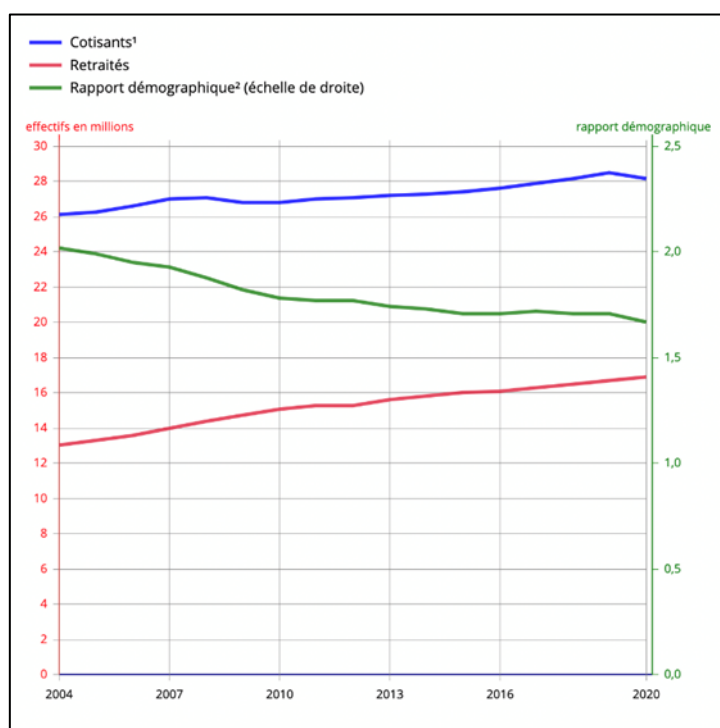
De même, la France est confrontée comme de nombreux pays occidentaux à **une natalité qui n'a cessé de décroître** comme le montre le graphique ci-dessous. La fécondité diminue aussi et reste, en 2019, le principal facteur expliquant la diminution du nombre de naissances. En 2019, l'indicateur conjoncturel de fécondité (ICF) s'établit à 1,87 enfant par femme, après 1,88 en 2018. Après quatre années de baisse entre 2015 et 2018, l'ICF se stabilise donc. Il oscillait autour de 2,0 enfants par femme entre 2006 et 2014.

	Naissances vivantes en milliers	Taux natalité en ‰	Indicateur conjoncturel de fécondité pour 100 femmes
France métropolitaine			
1950	862,3	20,6	294,7
1980	800,4	14,9	194,5
1990	762,4	13,4	177,8
2000	774,8	13,1	187,4
2018	719,7	(p) 11,1	(p) 184,1
2019 (p)	714,0	11,0	183,5
France¹			
2000	807,4	13,3	189,3
2018	758,6	(p) 11,3	(p) 187,5
2019 (p)	753,0	11,2	187,1

- p : données provisoires.
- 1. France hors Mayotte en 2000, y c. Mayotte en 2018 et 2019.
- Source : Insee, estimations de population et statistiques de l' état civil.

Ainsi, **le rapport démographique intergénérationnel est devenu de plus en plus défavorable** comme le montre le graphique ci-dessous. En effet, en 2004, **ce rapport était d'un actif pour un retraité tandis qu'aujourd'hui il est de 1,5 retraités pour un actif**. De surcroît, ce rapport ne risque pas de diminuer au vu de la faible natalité, du chômage des jeunes croissant et de l'arrivée à la retraite d'une génération de "baby-boomers" ayant gagné des revenus importants et ayant ainsi le droit à des pensions importantes comme le montre le rapport du COR.

Rapport démographique entre les cotisants et les retraités, France, 2021



- 1. Emploi intérieur.
- 2. Nombre de cotisants rapporté au nombre de retraités.
- Note : les effectifs excluent les personnes ayant perçu un versement forfaitaire unique. Les fonctionnaires liquidant une pension d'invalidité et ayant atteint l'âge minimum de départ à la retraite sont inclus.
- Lecture : en 2020, le nombre de retraités s'élève à 16,9 millions, celui de cotisants à 28,2 millions.
- Champ : retraités ayant perçu un droit direct au cours de l'année n, résidant en France ou à l'étranger, vivants au 31 décembre de l'année.
- Sources : Drees, EACR, EIR, modèle ANCETRE ; Insee, [comptes nationaux](#).

UN TOURNANT ECONOMIQUE

Si la France subit des tendances démographiques lourdes et indépendantes de l'action publique, elle subit également les mauvais choix des élites depuis 1981. Le virage socialiste a plongé la France dans le Malheur français eu égard à un choix de modèle social inefficent face à l'ère néolibérale ouverte par Margaret Thatcher et Ronald Reagan. La France ne produit plus assez de richesses pour financer durablement son système de retraite, en plus des autres enjeux sur lesquels l'Etat est attendu.

Selon le rapport du COR, **le système des retraites français sera déficitaire sur les 25 prochaines années.** En effet, le solde du système de retraites est corrélé au PIB. Une augmentation du PIB, et donc de la production, entraîne nécessairement une augmentation du solde. En somme, **la part des retraites dans le PIB reste à peu près constante, mais ce système est fragilisé par les régimes spéciaux.** Certes, le système des retraites est effectivement excédentaire en 2021 comme l'affirme Thomas Porcher au micro de France Inter, mais cet excédent est exceptionnel et dû à un rebond de l'activité sous-estimé sur l'année 2021 (et non pas à la surmortalité des seniors liée au covid-19 comme d'aucuns ont pu l'affirmer). En effet selon le COR, **le système sera déficitaire de 0,5 à 0,8 point de PIB entre 2022 et 2032 selon les nouvelles hypothèses à long terme.**

Le point central des hypothèses du COR concerne **la productivité des Français.** Si les salariés français ont longtemps été les salariés les plus productifs du monde occidental, **la productivité française ralentit depuis les années 2000.** Cela s'explique par plusieurs facteurs. Dans un premier temps, la France accuse d'un retard durable sur la politique de formation. D'un côté, les résultats de l'enseignement supérieur français déclinent pour soutenir la démocratisation de l'enseignement supérieur opérée à partir des années 1970-1980. Les nouveaux arrivants sur le marché ne sont donc plus formés de manière optimale face aux besoins du marché du travail, ce qui est à l'origine d'un chômage des jeunes, y compris des jeunes diplômés. De l'autre côté, la France n'investit pas encore assez dans la politique de

formation continue, y compris à destination des seniors. De ce fait, l'affaiblissement de la transmission des compétences et des connaissances ralentit la productivité des salariés français. Ainsi, la politique de formation doit aussi se mettre en place pour les demandeurs d'emploi les plus âgés et les salariés approchant 50 ans pour les former aux nouvelles compétences, notamment dans les métiers mutant le plus rapidement. Le ralentissement des gains de productivité est un facteur crucial qui justifie de réformer notre système de retraite étant donné que la France ne crée plus suffisamment de richesses au regard de notre nombre croissant de retraités. Or, **le rapport du COR se base sur 4 scénarios où la productivité augmenterait entre 0,7 et 1,6%, mais si celle-ci venait à baisser alors le système des retraites serait encore plus déficitaire.**

La solidarité intergénérationnelle étant dans l'ADN des Français il ne semblerait pas que la solution soit du côté de la baisse du montant des pensions. Il faudrait **chercher la solution du côté des actifs et donc du plein emploi.** Cependant les différentes politiques structurelles déjà mises en place ne semblent pas fonctionner. En effet, les pouvoirs publics peinent à retrouver le plein-emploi depuis 1972 et les multiples tentatives de combler le manque de population active par le biais de l'immigration se sont révélées insuffisantes ou contre-productives. En effet, **l'apport en population active issue de l'immigration peu qualifiée est insuffisant**, d'autant plus que celui-ci n'est plus productif vu que **le taux de chômage des étrangers est désormais plus élevé (16,4% à 25% selon les régions d'origine selon l'Insee) que celui de la population française (8,3%).** Ainsi, ceux-ci pèsent sur la caisse des prestations sociales, sans compter les problèmes socio-culturels.

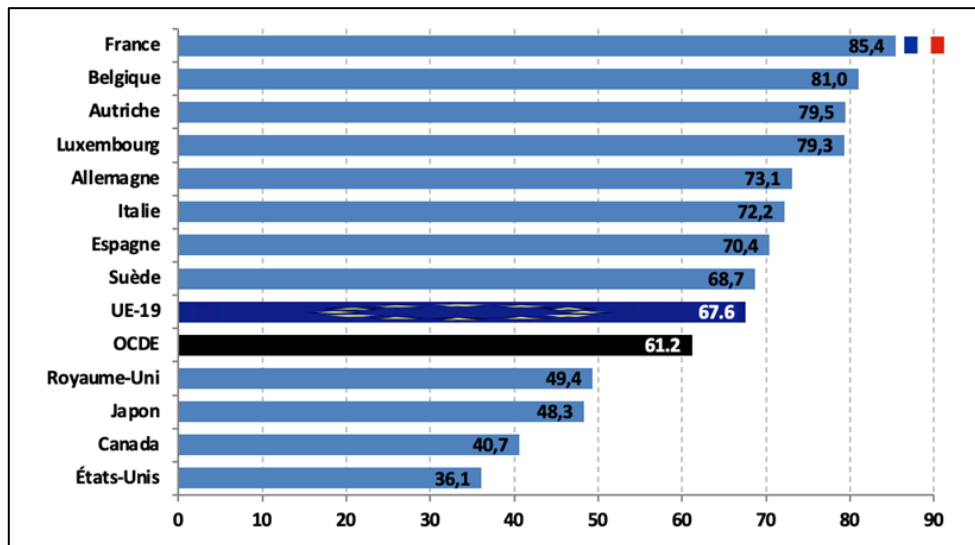
COMPARAISON AVEC LES AUTRES PAYS DE L'OCDE

Pour combler cette différence entre les cotisations et les pensions, **l'Etat n'a cessé de s'endetter mais cela ne constitue en aucun cas une solution viable à long terme au vu des projections du rapport du COR et de l'incertitude de notre croissance pour les années à venir.** En effet, si notre pays n'opère pas une refonte de paradigme, il ne sera pas en mesure de répondre au retour de la croissance internationale liée à la reprise chinoise. D'autant plus qu'il ne s'agit pas uniquement de relancer la croissance. Comme les autres pays de l'OCDE, l'Etat doit faire face à de multiples enjeux de dépenses légitimes tels que des investissements massifs sur les services publics, la sécurité, l'industrie, l'innovation ou encore la souveraineté énergétique.

Si l'on compare le système des retraites français avec les autres pays de l'OCDE, il semblerait que les dynamiques soient à peu près les mêmes à quelques détails près. En effet, la dynamique démographique est à peu près la même dans tous les pays de l'OCDE et **le montant de la pension se situe à 54% du salaire moyen français contre 62% du salaire moyen pour les pays de l'OCDE et de l'Union européenne.**

En revanche, nous pouvons observer deux différences notoires. La première concerne **l'âge de départ à la retraite et le temps passé à la retraite.** En effet, l'âge effectif de sortie est considérablement plus bas par rapport aux autres pays de l'OCDE ce qui fait que le nombre d'années passées à la retraite est largement supérieur en France que dans les autres pays (5 à 8 années de plus selon les statistiques de l'OCDE). L'autre différence notable concerne **le pourcentage des transferts publics dans les revenus des personnes âgées de plus de 65 ans.** En effet, ce pourcentage se situe à 85,4% en France contre 67,6% pour l'Union européenne et 61,2% pour l'OCDE comme le montre le graphique ci-dessus.

Part des revenus de transfert dans le revenu des personnes âgées de plus de 65 ans



La baisse structurelle du ratio entre cotisants et retraités, liée au vieillissement, est à l'origine d'un déficit structurel de notre système pour les 25 prochaines années. Les décideurs publics se retrouvent dans une situation difficile, car les seules politiques permettant d'augmenter le nombre de cotisants, donc d'actifs en situation d'emploi, sont :

- **Sortir du chômage de masse**, ce que les pouvoirs publics n'ont pas réussi à concrétiser, puisque le taux de chômage actuel correspond au niveau le plus bas depuis les années 1990 et reste à hauteur de 7,5%, soit plus de 2,5 millions d'individus ;
- **Accroître le solde migratoire**, ce que les pouvoirs publics ont réalisé depuis les années 1990. En revanche, cette option a fragilisé notre société et n'est même plus économiquement efficace, puisque le taux de chômage des étrangers (9%) et des immigrés (15%) est aujourd'hui plus important que le taux national eu égard à une immigration peu qualifiée, ce qui génère des dépenses sociales supplémentaires.

Face aux tournants démographiques et économiques, **la France doit redevenir maître de son destin**. Bien que nécessaire, la réforme de notre modèle social doit s'accompagner d'une vision globale pour l'Etat-providence français, sous peine de ne pas enrayer la spirale infernale du Malheur français.

II. UNE REFORME DES RETRAITES FOCALISEE SUR LE RELEVEMENT DE L'AGE QUI OUBLIE LE RESTE

Face au déficit structurel de notre système de retraites pour les 25 prochaines années selon le dernier rapport du COR, il est légitime que le Gouvernement s'attache à proposer une réforme des retraites. Selon les scénarios du COR, **les ordres de grandeur des économies à réaliser s'élèveraient entre 0,6% et 0,8% du PIB, soit entre 16 milliards d'euros et 23 milliards d'euros.**

En revanche, la réforme paramétrique telle qu'envisagée soulève quatre points d'achoppement clés avec les partenaires sociaux :

- La question de **l'égalité face à l'âge légal de départ** dans un contexte où la France a besoin de travailler plus ;
- La question du **coût des régimes spéciaux** qui maintient notre modèle social corporatiste ;
- La question de **la dégradation du niveau de vie de nos aînés** dans l'emploi et dans la retraite ;
- La question de **la capitalisation d'un fonds souverain.**

LA QUESTION DE L'EGALITE FACE A L'AGE LEGAL DE DEPART

Comme il a été vu précédemment, pour réaliser les économies escomptées sur les retraites et maintenir financièrement notre système de retraites par répartition, les décideurs publics peuvent jouer que sur trois paramètres :

- Baisser les pensions des retraités ;
- Augmenter le montant des cotisations sociales ;
- Augmenter la durée des cotisations sociales, soit en augmentant le nombre d'annuités pour atteindre une retraite à taux plein, soit en déportant l'âge légal de départ.

Tout d'abord, la France doit affronter un double constat :

- **Les Français travaillent moins que leurs voisins depuis le tournant socialiste** et la réduction de la quantité de travail par habitant puisqu'ils travaillent moins longtemps chaque année (1 530 heures en moyenne contre 1 750 heures en moyenne dans l'OCDE) et moins longtemps sur la durée de la vie (jusqu'à 62 ans contre jusqu'à 65 à 67 ans dans les autres pays de l'OCDE).
- **Les Français passent davantage de temps à la retraite** que dans les autres pays de l'OCDE (5 à 8 années de plus selon les statistiques de l'OCDE).

Face à ce constat, une mesure paramétrique sur le report de l'âge légal a été l'option choisie par le Gouvernement. Si cette proposition est légitime, elle soulève un double enjeu. D'une part, elle génère *de facto* une inégalité intragénérationnelle, si elle est assortie d'une augmentation de la durée de cotisation. A ce titre, **la réforme Touraine** impose aux générations nées après 1973 de travailler 43 annuités pour percevoir leurs pensions à taux plein. D'autre part, elle interroge le principe de solidarité intergénérationnelle qui fait partie de l'ADN des Français. En effet, ce principe constitue la clé de voute de notre système de retraite par répartition. Ainsi, d'autres mécanismes, que le relèvement de l'âge légal de

départ, existent : agir sur le temps de travail dans la semaine ou encore sur la durée de cotisation.

UN MODELE SOCIAL CORPORATISTE MAINTENU COUTE QUE COUTE AVEC LES REGIMES SPECIAUX

Notre modèle social traverse une crise, certes commune aux Etat-providences occidentaux qui manquent d'efficacité face à la nouvelle ère économique, mais avec des particularités bien françaises. Alors que la production de richesse par habitant croît moins vite que dans les autres pays de l'OCDE, nous traînons un modèle social corporatiste composé de régimes spéciaux qui répartit inégalement la richesse nationale.

Ainsi, au-delà des aspects paramétriques de la réforme des retraites, **les Français souffrent d'un modèle à bout de souffle où les corporations se répartissent inégalement la richesse nationale**, notamment sur le calcul des retraites. Il existe trois types de régimes spéciaux :

- Le régime de la fonction publique d'Etat, territoriale et hospitalière ;
- Le régime des entreprises et établissements publics (SNCF, RATP...) ;
- Une vingtaine de régimes d'autres professions (notaires, mineurs, clercs, etc.).

S'agissant de la fonction publique, **le coût annuel des retraites représente près de 76 milliards d'euros versés à 5,8 millions de Français**, selon les chiffres de la Cour des comptes. Cela représente près de **25% des pensions pour seulement 15% des bénéficiaires**. Les retraités de la fonction publique sont donc mieux servis que les retraités du secteur privé (salariés comme indépendants). Sur les 76 milliards d'euros que coûtent les retraites des fonctionnaires, **un alignement total des calculs entre le secteur public et privé représenterait une économie de près de 18 milliards d'euros chaque année**, hors projection démographique.

De plus, par le biais des régimes spéciaux, **plus d'un million de Français peuvent bénéficier de différences de traitement vis-à-vis de leur retraite**

telles qu'un départ avancé à 57 ans ou 52 ans ou encore d'une augmentation du montant de pension à la retraite sans majoration de leurs cotisations sociales. Selon la Cour des Comptes, en 2020, les seuls régimes spéciaux de la SNCF, des Mines, de la RATP et des Marins coûtent près de 3,76 milliards d'euros par an. **Abolir ces régimes spéciaux conduirait à réduire entre 16,3% et 23,5% les économies à réaliser sur les retraites.**

D'autant plus que dans le projet de loi de finances pour 2023, on constate une progression modérée des crédits dédiés à la mission « Régimes sociaux et de retraite ». En effet, les Français devront financer, sur la période 2022-2023, 164 millions d'euros supplémentaires pour le régime spécial des retraites de la SNCF (+ 4,98%) et 54 millions d'euros supplémentaires pour le régime spécial des retraites de la RATP (+7,55%) selon les travaux du Sénat et de la Cour des Comptes⁵.

Ainsi, **ce modèle social coûteux pèse sur les finances publiques sans pour autant atteindre ses objectifs.** Le verrouillage du tissu économique et social français n'a pas permis une conversion à un modèle plus flexible qui peut justifier un si haut niveau de dépenses sociales. De ce fait, notre modèle social, tant dans son architecture financière que dans sa redistribution génère des inégalités de plus en plus insoutenables pour une partie des Français conduisant au Malheur français. Il s'agit de prendre enfin les arbitrages politiques qui doivent rompre avec notre modèle à bout de souffle qui n'enraye plus la pauvreté pour réinventer un modèle redistributif français plus juste vis-à-vis de ceux qui le financent et plus soutenable.

⁵ Travaux parlementaires, Projet de loi de finances pour 2023 : Régimes sociaux et de retraite, Commission des finances du Sénat, 2022.

LA DEGRADATION DU NIVEAU DE VIE DE NOS AINES

Il est **inutile de réformer les retraites sans porter une vision globale pour nos aînés**. Comme il a été vu précédemment, notre modèle social bien que coûteux n'enraye plus la pauvreté et l'accroissement des inégalités. Il faut six générations en France pour sortir de la pauvreté. En près d'une décennie, le taux de pauvreté (la part de ceux qui vivent avec moins de 885€ par mois) est passé de 7,7% en 2009 à 8,2% en 2019, soit 500 000 personnes supplémentaires selon les chiffres de l'Insee. S'il est exact que le niveau de vie mensuel moyen des seniors (les 50-70 ans ont un niveau de vie mensuel moyen de 2 235€) est plus élevé que le reste de la population, le modèle des retraites produit des inégalités au niveau de la population senior, tant avant la retraite qu'après la retraite.

Avant la retraite, **le marché du travail des seniors dicte le niveau de vie**. Il s'agit d'un marché du travail particulier marqué par un taux d'emploi inférieur à la moyenne nationale sur lequel Le Millénaire recommande d'agir pour pouvoir porter une réforme des retraites⁶. Pour autant, il est à noter que le taux d'emploi progresse dans tous les pays, mais il convient d'apporter quelques précisions concernant la France. Si, en effet, si elle situe, toujours selon la DARES, dans la moyenne des pays de la zone Euro en ce qui concerne le taux d'emploi des 55 – 59 ans (72,2%), elle est, en revanche, particulièrement à la traîne en ce qui concerne la tranche des 60 – 64 ans (32,7% contre 45,9%). Les raisons de cet écart spécifique aux 60-64 ans sont diverses :

- L'entrée de plus en plus tardive sur dans la vie active en raison d'études plus longues et d'une augmentation de la durée de cotisation pour pouvoir bénéficier d'une retraite à taux plein ;
- La fin des dispositifs de départ anticipé à la retraite contraignant les seniors à se maintenir dans l'emploi ;

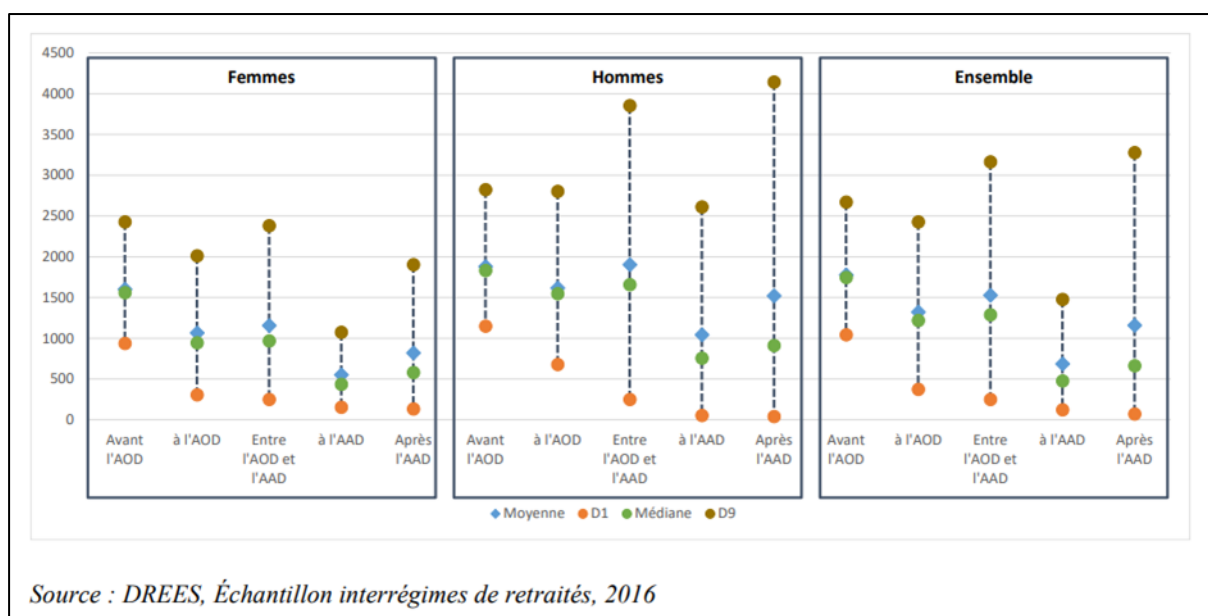
⁶ Le marché de l'emploi des seniors, Olivier Bodo, Le Millénaire, 9 janvier 2023

- Les seniors, fonctionnaires ou en CDI, disposent d'une certaine stabilité dans leur emploi, d'une meilleure rémunération et d'une ancienneté conséquente qui les « préservent » du chômage.

En somme, avant les retraites, les seniors ont un taux de chômage moindre, en revanche, ils restent éloignés de l'emploi beaucoup plus longtemps que les autres catégories d'actifs : ils rencontrent davantage de difficultés pour retrouver un emploi, qui plus est un CDI (8% des demandeurs d'emploi de plus de 50 ans, contre 42% des 25-49 ans).

Après le passage à la retraite, **c'est le montant de la pension qui dicte le niveau de vie et donc l'âge de liquidation des droits**. Notre modèle de retraite est source d'inégalités de niveau de vie à la retraite puisque l'âge de liquidation des droits dépend de l'année d'entrée sur le marché du travail et du type de régime de chacun.

Montant de pension selon l'âge de liquidation (en 2016)



Avec plus de 5 millions de fonctionnaires, comprenant un million de Français qui disposent d'un régime spécial (SNCF, RATP, etc.), **la France dispose des plus fortes inégalités en matière d'âge de liquidation des droits par rapport aux autres pays européens**. Sur le graphique ci-dessus, on voit plusieurs éléments saillants. Avant l'âge minimal auquel un cotisant peut

liquider sa retraite (AOD), les écarts entre les pensions reçues par les retraités sont plus faibles, ce qui est plutôt positif d'un point de vue individuel car il s'agit soit des personnes qui ont les moyens d'arrêter de travailler, soit des personnes qui ont subi des parcours accidentés (période de chômage, etc.). En revanche, **les écarts de montants sont les plus forts lorsque les Français partent à la retraite après l'âge d'annulation de la décote (AAD)**. Le rapport interdécile entre D9 et D1 est en effet le plus élevé : les retraités du dernier décile gagnent près de 14 fois plus que les retraités du premier décile.

Montant mensuel brut des pensions de droit direct pour les retraités



Or, **ce ne sont pas nécessairement les retraités qui ont cotisé le plus qui gagnent le plus en raison du calcul des régimes spéciaux**. La différence de mode de calcul de la retraite dans le public (les 6 derniers mois) et le privé (les 25 meilleures années) aboutit au fait que les retraités qui s'approchent le plus du décile 9 sont ceux protégés par le système des régimes spéciaux. En effet, ces écarts proviennent des différences de durée de carrière qui influent sur les conditions de liquidation et du coefficient de proratisation dans les régimes fonctionnant en annuités. Ainsi, il aboutit une hétérogénéité de situations qui reflète les écarts de montants perçus à la retraite, très défavorable aux Français salariés du secteur privé comme le montre le graphique ci-dessus (1 820 euros contre 2 600 euros), selon les chiffres de la Cour des comptes. **Cette situation pénalise les retraites minimales qui doivent désormais composer en plus avec une forte inflation.**

LEVER LE TABOU DE LA CAPITALISATION D'UN FONDS SOUVERAIN

Certes, les réformes paramétriques peuvent sauver le système de répartition français. Pour autant, celles-ci sont vécues par les Français comme des réformes particulièrement injustes. D'autant plus que les négociations avec les partenaires sociaux impliquent nécessairement des révisions à la baisse de l'ambition initialement portée. Dans ces circonstances, cela implique de faire une réforme tous les 15 ans et donc de générer à nouveau une forte contestation sociale qui mine l'activité économique du pays. Si le Gouvernement a déjà reculé sur les 65 ans avant d'entamer les négociations avec les partenaires sociaux, il est probable qu'une autre réforme soit nécessaire d'ici une dizaine d'années en fonction des progrès de la science et de la médecine.

Face à cette impasse, un tabou demeure à lever : **l'introduction d'un système de retraite par capitalisation complémentaire**. Si ce système existe et fonctionne dans de nombreux pays occidentaux, il peut effectivement être un complément au système de retraites français par répartition. **Les Français ont pour tradition d'épargner**. Selon les derniers chiffres de la Banque de France, 5 726 milliards d'euros sont placés par les Français. Cela s'explique par le fait que les Français ont davantage épargné pendant la crise sanitaire. En effet, près de 142 milliards d'euros ont été épargnés pendant la crise sanitaire, principalement en assurance-vie et en livret A, investissements durables. En revanche, l'inflation record qui touche les pays occidentaux depuis le 3ème choc pétrolier et la guerre en Ukraine rogne progressivement l'épargne des Français.

Il ne s'agit pas de changer de modèle structurel mais **de permettre aux Français d'obtenir de meilleures pensions en capitalisant un fonds souverain au service des intérêts français**. La France a déjà connu une forme de « fonds national » avec la création du fonds stratégique d'investissement lancé par Nicolas Sarkozy en 2008 et contrôlé par la Caisse des dépôts et l'Etat. Ce fonds a toutefois disparu par son intégration en 2013

à Bpifrance, elle-même contrôlée à 50/50 par la Caisse des dépôts et l'Etat. La Caisse des dépôts et consignations et Bpifrance constituent déjà des investisseurs institutionnels français majeurs dont la stratégie est orientée vers le soutien des entreprises françaises, grands groupes, ETI et PME. De plus, la France se caractérise également par des dispositifs retraites qui permettront d'alimenter le fonds tels que le PERCO (Plan d'épargne pour la retraite collectif). L'incitation à utiliser ces dispositifs pour investir dans ce nouveau fonds pourrait être renforcée par une fiscalité avantageuse spécifique.

III. UNE REFORME PARAMETRIQUE EST INSUFFISANTE SI NOUS NE CHANGEONS PAS DE MODELE PRODUCTIF ET SOCIAL

Avec 813 milliards d'euros, soit 35% du PIB⁷, **la France figure ainsi parmi les champions du monde en matière de dépenses sociales, véritable trappe à dépenses publiques.** Dans son dernier rapport d'octobre 2022, la Cour des comptes affirme que la situation des comptes sociaux nécessite un impératif redressement. En effet, les finances publiques de notre pays devront faire face à de multiples enjeux de dépenses légitimes tels que des investissements massifs sur l'industrie, l'innovation ou encore la transition énergétique et écologique pour soutenir la croissance économique de demain. De surcroît, **l'écart des dépenses sociales entre la France et l'Allemagne s'est creusé lors de la crise sanitaire**, accentuant le retard de la France dans les années à venir pour financer son modèle social et ses investissements futurs.

Face à ces impératifs, la réforme des retraites paramétrique peut permettre de réaliser une partie des économies nécessaires. En revanche, **elle ne peut pas constituer la seule ligne directrice d'un projet visant à redresser la France.** En l'état, il s'agirait d'un projet injuste qui laisse de côté la France du travail au profit des corporations qui captent la richesse nationale. Pour ne plus être l'homme malade de l'Europe, la France doit renverser la logique de son modèle productif et de son modèle social. Agir sur deux leviers est donc nécessaire. D'une part, **notre modèle productif doit créer plus de valeur à partager entre les membres de la nation** (volet 1). D'autre part, **notre modèle social doit être en mesure de mieux répartir la création de**

⁷ La Sécurité sociale : rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, Cour des comptes, Octobre 2022

richesses en cassant l'approche corporatiste qui nous plonge dans le Malheur français (volet 2).

VOLET 1 : AUGMENTER PAR L'EMPLOI L'ASSIETTE DES COTISANTS POUR SOUTENIR UN NIVELLEMENT PAR LE HAUT

Le tissu économique et social français est verrouillé par un modèle qui bride le travail. Pour garantir les retraites de nos aînés et les futures retraites, la France doit renouer avec une politique de production de richesses. Pour cela, il serait judicieux d'agir sur l'emploi, notamment l'emploi des seniors et des juniors, mais également sur le temps de travail.

Soutenir l'emploi pour pérenniser la réforme des retraites

Proposition 1 - Indexer les cotisations sociales sur l'âge sur le modèle d'une courbe en U inversé pour vaincre les rigidités du marché du travail en entrée et en sortie

Le marché du travail français se caractérise par de fortes rigidités en entrée (juniors) et en sortie (seniors). Or, il est inutile de faire une réforme des retraites sans repenser notre marché du travail, notamment pour les seniors car maintenir des seniors dans le chômage ne fera qu'aggraver des trajectoires individuelles et affaiblir les comptes sociaux. Ainsi, pour vaincre les rigidités du marché du travail des seniors, il serait judicieux d'indexer les cotisations sociales sur l'âge. Concrètement, **il s'agirait d'augmenter les cotisations sociales en fonction de l'âge, puis de les réduire progressivement sur la population des seniors (50 ans et +)**. Cette courbe en U inversé serait gage d'un allègement du coût du travail pour les juniors (-25 ans) et donc de répondre à l'impératif de trouver un premier emploi ou un emploi étudiant en encourageant nos acteurs économiques à embaucher ces profils. De plus cela permettrait également abaisser le coût du travail pour les seniors et les maintenir dans l'emploi jusqu'au départ à la retraite et ne plus subir la fin de carrière. Augmenter le taux d'emploi sera nécessaire pour permettre à l'Etat d'enregistrer de nouvelles cotisations qui

permettront de financer les retraites, mais également d'autres investissements stratégiques pour l'Etat.

Proposition 2 - Remplacer les 35 heures par une durée de travail modulée en fonction de l'âge en miroir de l'indexation des cotisations sociales sur l'âge

Comme nous l'avons vu précédemment, pour soutenir l'augmentation de la production, les Français devront travailler plus étant donné que le nombre d'heures travaillées par les Français au cours d'une vie est inférieur au nombre d'heures travaillées par les Allemands. En effet, ces derniers travaillent plus longtemps dans une semaine (40,3 heures contre 37,3 heures en France) et jusqu'à plus tard (65,5 ans désormais contre 63,3 ans en France). Pour soutenir une politique de nivellement par le haut, les Français devront travailler plus et donc abolir les 35 h dans un contexte de forte concurrence industrielle intra-européenne vis-à-vis de l'Allemagne depuis les lois Hartz et extra-européenne vis-à-vis des pays de l'OCDE et des pays émergents. A cet égard, il serait judicieux d'adapter le temps de travail à l'âge. Selon les négociations des partenaires sociaux, **il serait judicieux que les jeunes puissent travailler 20% de plus que la durée moyenne des Français et les seniors 20% de moins.** Avec un temps de travail hebdomadaire de 39 heures, les jeunes Français pourraient travailler jusqu'à 46 heures et les seniors jusqu'à 32 heures. Ce cadre national pourrait être adapté également à certaines filières en respectant le dialogue social tout en veillant à adapter les postes pour les seniors vers des postes de formation et de transmission des compétences.

Agir spécifiquement sur l'emploi des seniors⁸

Les « 50 ans et + » sont un atout pour les entreprises et pour la bonne santé de l'économie d'un pays. Au travers d'un corpus de propositions, nous entendons **valoriser leur expertise tout en** sensibilisant les entreprises sur la manière dont leur présence dans les effectifs peut en stimuler le développement économique.

⁸ Mesures développées dans la note sur Le marché de l'emploi des seniors, Le Millénaire, 9 janvier 2023

Proposition 3 - Une formation adaptée à chaque étape de la vie professionnelle

Notre conviction est qu'il faut mettre en place un modèle de formation qui permette à tout actif, et notamment les « 50 ans et + », d'évoluer et d'apprendre durant toute leur vie professionnelle. Des dispositifs existent. Ils sont nombreux mais leur profusion et leur absence de lisibilité rend inopérante leur efficacité. Dès lors, notre logique ne va pas être de tout remettre en cause mais de tenter d'améliorer l'existant. Partant de la révision du modèle de la formation continue décrit plus haut, nous proposons plusieurs mesures destinées à favoriser spécifiquement le développement de la formation des seniors.

A cet égard, il serait pertinent **de revaloriser le Compte Personnel de Formation (CPF), de mettre en place un bilan d'employabilité et d'inciter les salariés d'une entreprise à obligatoirement bénéficier d'une formation structurante (master ou MBA) tous les 5 ans.**

Proposition 4 - Développer les mesures au sein des entreprises pour inciter nos acteurs économiques à se doter des meilleures compétences

Les entreprises ont un rôle majeur à jouer dans le développement de l'emploi des seniors. Il se peut, cependant, que dans certaines situations, les acteurs économiques ne se montrent pas nécessairement particulièrement vertueux en la matière. Nous souhaitons donc, au travers de la mise en place d'un dialogue social constructif, favoriser la levée des barrières à l'accès à l'emploi pour les seniors tout évitant qu'ils soient victime de discrimination au sein des entreprises. A ce titre, la France doit définir un plan d'égalité professionnelle au sens large qui garantisse notamment aux salariés ayant « 50 ans et + » de ne pas subir de discrimination au sein de l'entreprise et de développer un Pass Emploi Senior.

Proposition 5 - Revoir les dispositifs de fin de carrière

Un des derniers leviers judicieux pour maintenir l'emploi des seniors concerne la révision des dispositifs de fin de carrière. Il faut rendre attractif

la fin de carrière pour les salariés. Nous proposons de généraliser **certains dispositifs existants tels que le rachat des trimestres, les Comptes Epargne Temps (CET) ou encore les aménagements de fin de carrière à l'amiable avec les entreprises**. En effet, soutenir nos acteurs économiques dans le cadre d'un dialogue social décentralisé permettra de fluidifier le passage à la retraite, aujourd'hui encore marqué par la rigidité du marché du travail des seniors.

VOLET 2 : POUR REMETTRE LE MODELE SOCIAL AU SERVICE DES FRANÇAIS, IL FAUT LE RENDRE PLUS JUSTE

Notre modèle social traverse une crise, certes commune aux Etat-providences occidentaux qui manquent d'efficacité face à la nouvelle ère économique, mais avec des particularités bien françaises. Les Français souffrent d'un modèle à bout de souffle où les corporations se répartissent inégalement la richesse nationale, notamment sur le calcul des retraites. Comme l'affirmait Nicolas Sarkozy, « On ne peut pas exiger de l'Etat d'être seul face au défi gigantesque qui consiste à faire de l'économie française une économie de production. ». Il est aujourd'hui impossible d'exonérer certains corps de métier de consentir un effort pour le bien commun et pour notre nation.

Proposition 6 - Supprimer les régimes spéciaux

Selon la Cour des Comptes, en 2020, les seuls régimes spéciaux de la SNCF, des Mines, de la RATP et des Marins coûtent près de 3,76 milliards d'euros par an. **Abolir ces régimes spéciaux conduirait à réduire d'entre 16,3% et 23,5% les économies à réaliser sur les retraites.** Ces régimes apparaissent de plus en plus injustes eu égard aux nouvelles conditions de travail et à la situation économique du pays qui ressort fragilisé par la crise sanitaire et l'inflation après avoir subi la crise des dettes souveraines en 2010-2011 et la crise financière de 2008.

Proposition 7 - Aligner les modes de calcul du public sur le privé

Sur les 76 milliards d'euros que coûtent les retraites des fonctionnaires, **un alignement total des calculs entre le secteur public et privé représenterait une économie de près de 18 milliards d'euros chaque année**, hors projection démographique. Cela représenterait bien plus que les économies réalisables par une réforme paramétrique d'allongement de la liquidation des droits à 64 ans. Si certaines fonctions pourront conserver

des critères de pénibilité (policiers, pompiers, militaires ou encore soignants), elles ne pourront plus les cumuler avec les conditions avantageuses du mode de calcul de la retraite des fonctionnaires. Au-delà des économies générées, cela doit permettre de rehausser les retraites minimales pour les maintenir à *minima* à 90% du SMIC afin de lutter réellement contre la pauvreté des retraités.

Nous l'avons vu, la France doit renouer avec une stratégie de production industrielle pour créer de la richesse sur son sol afin de la partager. Pour cela, notre modèle doit concilier liberté et protection pour les travailleurs manuels afin d'opérer un nivellement par le haut. Le système de retraite doit donc être juste avec les travailleurs manuels. Il en va également d'un impératif humain, puisqu'un quart des ouvriers décèdent avant l'âge de 62 ans.

Proposition 8 - Inciter les entreprises à améliorer les conditions de travail sur le poste

Afin de mieux vivre de sa retraite, la France doit continuer à inciter les entreprises à améliorer les conditions de travail afin de réduire l'incidence des accidents du travail qui éprouvent les corps des travailleurs manuels. Pour cela, il serait judicieux de lever les derniers verrous qui rendent illisibles la prise en charge des risques d'accidents du travail et des maladies professionnelles (AT-MP). En effet, la France à l'image d'autres pays occidentaux a adopté à la fin du quinquennat de Nicolas Sarkozy (2011-2012) la tarification à l'expérience pour financer le régime d'assurance obligatoire des AT-MP. Ainsi, chaque entreprise contribue individuellement (pour les entreprises de 150 salariés ou plus), collectivement (pour les entreprises de moins de 20 salariés) ou en régime mixte pour les entreprises intermédiaires d'entre 20 et 150 salariés. Avec le développement de complexes industriels de moins de 150 salariés, il apparaît plus intéressant de disposer d'un seul modèle davantage lisible. Cela permettrait de mutualiser les risques entre les filières sectorielles en levant la barrière des 150 salariés. En laissant aux filières le soin de mutualiser la prise en charge des AT-MP, les travailleurs manuels seront davantage protégés face à ces risques polymorphes.

Proposition 9 - Maintenir les critères de pénibilité et de remise de trimestres pour les salariés exposés à un métier à forte fatigue

Renforcer le compte de pénibilité permettra de maintenir la remise de trimestres pour certains salariés, notamment pour les travailleurs manuels. Ce dispositif est accessible aux actifs exerçant une profession aux conditions difficiles. Il nous semble intéressant de développer le système en procédant à une majoration l'acquisition de points afin de permettre aux actifs concernés de partir de manière anticipée à la retraite grâce à la validation facilitée de trimestres dits de majoration.

Proposition 10 - Utiliser les économies générées sur la suppression des régimes spéciaux pour investir sur la perte d'autonomie

Synonyme des progrès scientifiques et médicaux, la longévité est une chance pour le monde occidental. Si les pouvoirs publics ont mis en œuvre les dispositions nécessaires (propositions 8 et 9), les travailleurs manuels auront plus de chance de bénéficier d'une retraite en bonne santé. En revanche, un défi collectif reste à surmonter : la perte d'autonomie. Le nouveau modèle social du XXIème siècle doit prendre en compte ce nouveau risque et investir massivement :

- **Dans la rénovation des logements des retraités** pour les maintenir le plus longtemps à leur domicile en les aidant à faire les travaux nécessaires pour mettre en place les nouvelles innovations de santé ;
- **Dans les infrastructures de santé**, notamment dans les maisons de santé généralistes qui répondent à l'impératif du virage ambulatoire et permettront de prévenir la perte d'autonomie.

Aujourd'hui, le Plan national d'Action de prévention de la perte d'autonomie (PNAPPA) est décliné inégalement au niveau des territoires par les ARS. Au vu de la pluralité des missions des ARS, qui les rendent souvent inefficaces, nous proposons de transférer la gestion de ce plan au ministère de la Santé et des Solidarités.

IV. CONCLUSION

Si la réforme des retraites paramétrique peut permettre de réaliser une partie des économies nécessaires, la France ne peut pas faire l'impasse sur le choix de son modèle social et productif au XXIème siècle. Ainsi, **elle ne peut pas constituer la seule ligne directrice d'un projet visant à redresser la France**. En l'état, il s'agirait d'un projet injuste qui laisse de côté la France du travail au profit des corporations qui captent la richesse nationale.

Pour ne plus être l'homme malade de l'Europe, la France doit renverser la logique de son modèle productif et de son modèle social. Nous aurons besoin d'une génération de bâtisseur et il apparaît juste et légitime d'offrir une retraite méritée à chaque travailleur qui contribue à bâtir la France de demain.

Par **Matthieu Hocque**, Secrétaire général adjoint et **Julian Castel**, Analyste du Millénaire.



Le Millénaire est un groupe de réflexion spécialisé sur les questions de politiques publiques et travaillant à la refondation de la droite. Il est composé d'une trentaine de contributeurs de divers horizons — cadres du privé, du public, chercheurs, chefs d'entreprises — et chacun expert dans son domaine.

Président : William THAY

Secrétaire générale : Marion PARISSET

Secrétaire général adjoint à la stratégie : Emeric GUISSSET

Secrétaire général adjoint aux Études : Matthieu HOCQUE

Directeur des Études : Clément PERRIN

Communication : communication@lemillenaire.org

Presse : presse@lemillenaire.org

Et pour suivre toutes les actualités du Millénaire :

<http://lemillenaire.org>



Mentions légales : L'ensemble de ce rapport relève de la législation française et internationale sur le droit d'auteur et de la propriété intellectuelle. Tous les droits de la reproduction sont réservés à l'association « Le Millénaire », la reproduction de tout ou partie de ce rapport sur quelque support que ce soit est formellement interdite sauf autorisation expresse du Président de l'association.