

60 / Les efforts ont déjà été faits
Les Français ont payé un lourd tribut aux réformes précédentes

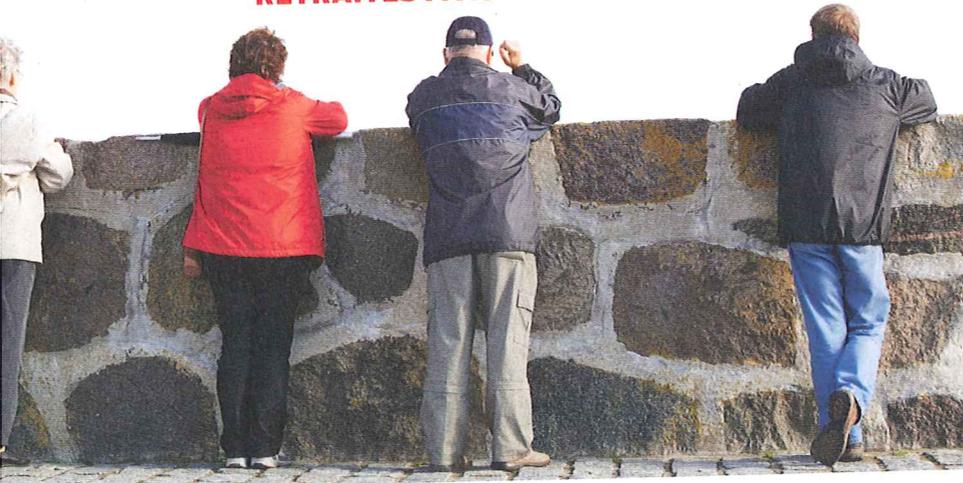
62 / La France ne fait pas de cadeaux aux retraités
Les autres pays n'ont pas grand-chose à nous envier

65 / Un système complexe et illisible
Il y a quelques bonnes raisons de réformer les retraites...

66 / Réformer pour quoi faire ?
Entretien avec Henri Sterdyniak et Antoine Bozio

Rien ne presse en matière de retraites. La crise a certes creusé les déficits, mais la situation à long terme n'est pas catastrophique. Notamment parce que le tour de vis imposé par les précédentes réformes a été très sévère. Le système mérite néanmoins d'être simplifié.

RETRAITES : FAUT-IL ENCORE UNE RÉFORME ?



A l'horizon 2060, les salariés partiront en retraite plus tard qu'aujourd'hui et toucheront en moyenne 20 % de moins que les retraités actuels, rapporté à la richesse produite en France.

LES EFFORTS ONT DÉJÀ ÉTÉ FAITS

Vingt ans de réformes ont assuré la viabilité du système de retraites français à moyen terme. Avec un coût élevé pour les futurs pensionnés, auxquels il sera difficile d'en demander davantage.

C'est reparti pour un tour : le feuilleton de la réforme des retraites entame une nouvelle saison qui devrait se conclure cet automne par une énième modification de notre système de retraites public. Dans l'immédiat, la crise a en effet creusé le déficit des retraites, d'où les inquiétudes actuelles. Mais à moyen terme, la viabilité du système français paraît désormais solidement assurée du fait notamment d'une démographie plus favorable que chez nos voisins. Ces perspectives plutôt rassurantes ont cependant été acquises au prix d'un effort très important demandé aux futurs retraités par les réformes adoptées depuis vingt ans. D'où la difficulté d'en « rajouter encore une louche » cette année.

Les comparaisons européennes les plus affûtées sur les systèmes de retraites et leur avenir sont celles qui ont servi aux projections à l'horizon 2060 établies en 2012 par le Working Group on Ageing Populations and Sustainability (AWG) du Comité de politique économique (voir « En savoir plus »), un groupe de travail qui fournit des analyses et des recommandations au Conseil européen des ministres de l'Économie et des Finances. Ce sont ces projections qui structurent le débat en Europe, notamment dans la perspective des réformes à mener dans

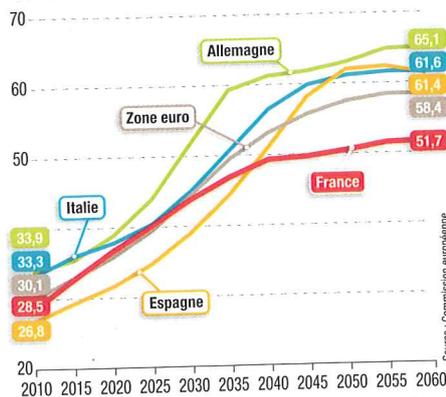
les différents pays en vue du rétablissement des comptes publics.

Une espérance de vie élevée

A 65 ans, l'espérance de vie des hommes était de 18,5 ans en France en 2010 et celle des femmes de 22,7 ans. Dans aucun autre pays du continent on ne peut espérer vivre encore aussi longtemps quand on a atteint cet âge : le modèle allemand possède sans aucun doute de nombreuses qualités, mais à 65 ans, nos voisins vivront en moyenne un an de moins

UNE DÉMOGRAPHIE MOINS DÉFAVORABLE QU'AILLEURS

Evolution du nombre de personnes de plus de 65 ans rapporté au nombre de 15-65 ans, en %



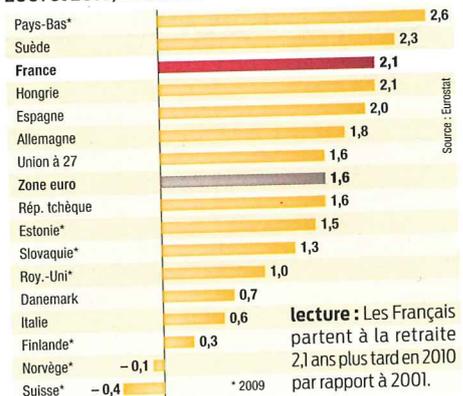
que les Français et nos voisins deux ans de moins. C'est une bonne nouvelle pour nous, mais elle a évidemment un coût non négligeable en termes de retraites. Les projections de l'AWG prévoient que cette espérance de vie s'allongera encore de 4,5 ans pour les hommes et de 3,9 ans pour les femmes à l'horizon 2060. Stress et précarité accrus, dégradation de l'environnement et malbouffe peuvent certes laisser penser que ces prévisions sont trop optimistes, mais la prudence commande malgré tout de se préparer à faire face à une bonne nouvelle de ce genre.

Avec 2 enfants par femme en moyenne, les Françaises figurent, au côté des Irlandaises, des Britanniques et des Scandinaves, parmi celles qui font le plus d'enfants en Europe, contrairement à nos voisins allemands, italiens ou encore espagnols qui n'en ont depuis longtemps que 1,4, la moyenne de la zone euro se situant à 1,6 enfant par femme. Cette situation est a priori favorable au financement futur de nos retraites puisque les générations nouvelles resteront à peu près aussi nombreuses que les anciennes.

En revanche, le solde migratoire de la France est plus faible qu'ailleurs : il ne représente que 0,1 % de la population chaque année, contre 0,2 % en moyenne en Europe. L'immigration est une des variables les plus difficiles à cerner dans les prévisions concernant les systèmes de

UN RECUIL IMPORTANT DE L'ÂGE DE DÉPART EN RETRAITE

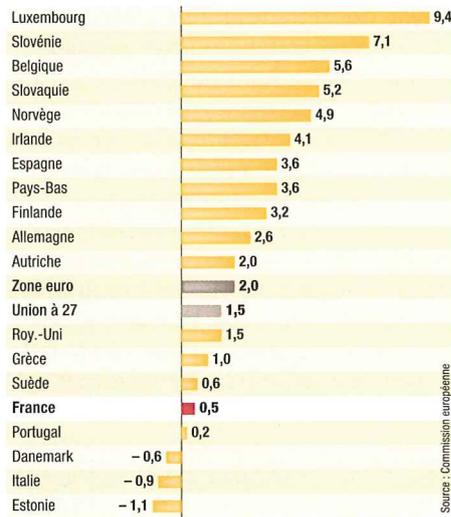
Evolution de l'âge moyen de départ en retraite entre 2001 et 2010, en années



lecture : Les Français partent à la retraite 2,1 ans plus tard en 2010 par rapport à 2001.

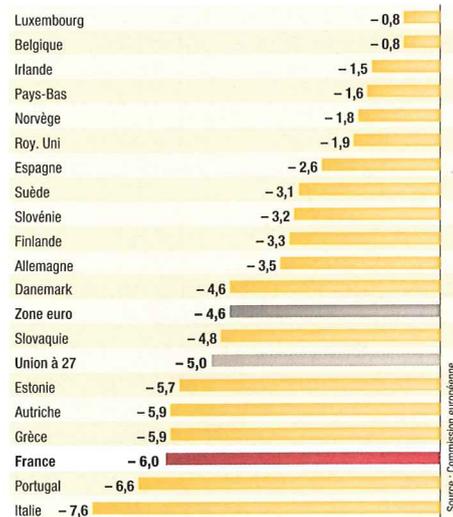
LES RETRAITES AUGMENTERONT TRÈS PEU DANS L'HEXAGONE

Evolution de la part du PIB consacrée aux retraites entre 2010 et 2060, en points de PIB



LA FRANCE A DÉJÀ SERRÉ LA VIS

Effet du recul de l'âge de départ en retraite et des baisses des pensions sur l'évolution des dépenses de retraite entre 2010 et 2060, en points de PIB



retraites. Avant la crise, l'Espagne avait connu un afflux d'immigrés qui compensait en grande partie les effets de sa démographie déclinante. Depuis 2009, c'est au tour de l'Allemagne d'attirer en masse les jeunes immigrants venant des pays en crise, bousculant les prévisions démographiques très négatives établies au vu de sa natalité déprimée.

Sous ces réserves – importantes –, les personnes âgées de 65 ans et plus, qui représentent aujourd'hui 17 % de la population française, devraient monter à 27 % en 2060. Une hausse de presque 10 points qui reste cependant plus limitée que les 12 points prévus dans la zone euro, alors que la part des personnes âgées de 65 ans et plus est elle aussi déjà inférieure en France à la moyenne européenne (18 % en 2010 dans la zone euro). Parallèlement, le ratio dit « de dépendance » (nombre de personnes de plus de 65 ans rapporté au nombre de personnes de 15 à 65 ans) monterait de 29 % aujourd'hui à 52 % en 2060 (contre respectivement 30 % et 58 % dans la zone euro). Même si la dégradation de ce ratio est sensiblement plus limitée en France, une telle hausse exerce nécessairement une forte pression sur les comptes du système de retraites.

Des perspectives d'emploi moroses

A quel niveau exactement ? Pour l'apprécier, il faut cette fois faire entrer en ligne de compte des facteurs plus économiques. Les prévisions européennes

misent sur une hausse de l'emploi et des heures travaillées de 0,2 % par an en moyenne en France (contre -0,1 % dans la zone euro). Elles anticipent également une hausse de la productivité du travail de 1,5 % par an (1,4 % dans la zone euro), soit une croissance moyenne sur les cinquante prochaines années de 1,7 % par an. Un niveau relativement ambitieux au vu des résultats de la dernière décennie...

Aujourd'hui, 72 % des femmes de 20 à 64 ans et 81 % des hommes occupent ou cherchent un emploi dans l'Hexa-

gone (contre respectivement 69 % et 83 % dans la zone euro). L'AWG prévoit qu'à l'horizon 2060, cette proportion s'élèvera à 78 % pour les femmes (contre 75 % dans la zone euro) et à 84 % pour les hommes (comme la moyenne de la zone euro). L'âge moyen de départ en retraite des Français était de 60,1 ans en 2010, le plus faible de toute l'Union des 27 avec les Polonais, à l'exception des Luxembourgeois (60 ans). La moyenne de la zone euro se situant à 62,1 an.

Ceci dit, cet âge a reculé de 2,1 ans entre 2001 et 2010. Et la France est l'un des pays d'Europe qui a le plus fait bouger ce paramètre au cours de la dernière décennie (cet âge a reculé en moyenne de 1,6 an dans la zone euro). Compte tenu des réformes décidées jusqu'en 2010, l'AWG estime que cet âge moyen passera progressivement à 62,7 ans en France d'ici à 2060, contre 64,4 ans dans la zone euro. Dans ces conditions, le chômage des 20-64 ans ne baisserait en France que de 9 % en 2010 à 6,9 % en 2060 (respectivement 9,8 % et 6,4 % dans la zone euro). Un niveau de chômage qui resterait donc élevé ce qui n'incite guère à retarder davantage encore l'âge de départ en retraite des seniors.

Un tour de vis sur les pensions

Les dépenses de retraites (y compris les pensions de réversion et celles d'invalidité) pesaient quant à elles 14,6 % du produit intérieur brut (PIB) en France en 2010, contre 12,2 % en moyenne dans la zone euro. L'Hexagone était ■■■

LA DÉLICATE ÉQUATION DE COURT TERME

Le déficit des régimes de retraites était de 13 milliards d'euros en 2011. Si rien n'est fait, il pourrait atteindre 18 milliards en 2014 et un peu plus de 20 milliards en 2017. Il importe cependant de relativiser ces chiffres conséquents au vu des quelque 280 milliards d'euros distribués chaque année par le système de retraites français. Si les réformes passées (notamment celles de 2003 et de 2010) n'ont finalement pas permis d'équilibrer le système, c'est surtout parce qu'elles reposaient sur des hypothèses de croissance et d'emploi largement démenties par la crise : en faisant exploser le chômage, celle-ci a réduit d'autant les cotisations.

Selon Henri Sterdyniak, de l'OFCE, une hausse de 2,2 points des cotisations sociales salariées ou une baisse de 5,4 % des prestations chômage et retraites suffirait toutefois à combler le déficit

dès 2014. Mais ce serait aussi autant de pouvoir d'achat en moins pour les intéressés, et donc une perte d'activité économique peu souhaitable dans le contexte actuel.

Conclusion : compte tenu des perspectives relativement favorables à moyen terme du système de retraites français, si un ajustement doit sans doute être réalisé pour consolider à court terme le régime par répartition, il faut le limiter afin de laisser jouer l'effet de stabilisateur automatique (*) de la protection sociale et ne pas compromettre davantage encore la reprise de l'activité.



Stabilisateurs automatiques : mécanisme qui décrit le fait qu'en situation de récession, les dépenses de protection sociale demeurent stables en dépit de la baisse des recettes fiscales et sociales, ce qui conduit à maintenir la demande et donc à limiter la chute de l'activité.

■ ■ ■ le deuxième pays d'Europe, après l'Italie, à consacrer une part de sa richesse aussi importante à ce poste. Il faut dire que le niveau de vie moyen des retraités français était équivalent en 2011 à celui des actifs. Cette situation ne se rencontrait que dans un seul autre pays de la zone euro : le Luxembourg. Compte tenu des évolutions démographiques et économiques prévues et des réformes déjà

actées, cette part passerait progressivement à 15,1 % du PIB en 2060 (contre 14,2 % en moyenne dans la zone euro). Soit une hausse de seulement 0,5 point de PIB, parmi les plus faibles prévues en Europe : en 2060, la France ne serait d'ailleurs plus que le 6^e pays de l'Union pour l'importance des dépenses de retraite.

Il est important de comprendre comment on aboutit à une hausse aussi limitée malgré une augmentation de près de 10 points de la part des plus de 65 ans dans la population sur la même période. Mécaniquement, ces 10 points d'augmentation devraient aboutir à une hausse des dépenses de retraites à hauteur de 9,1 points de PIB, selon les estimations de la Commission européenne. Mais cette hausse devrait être écartée à hauteur de 1,2 point de PIB par l'augmentation prévue des taux d'emploi permettant ainsi de créer davantage de richesses (un niveau un peu supérieur à la moyenne européenne de 0,8 point de PIB). A cela s'ajoutent 3,5 points de PIB obtenus via le recul prévu de l'âge de départ en retraite

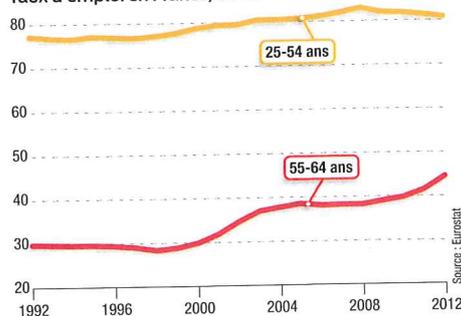
(un des niveaux de réduction les plus importants en Europe, la moyenne se situant à 2,9 points de PIB). Auxquels viennent encore se joindre 3,1 points de PIB d'économies réalisées grâce à une baisse du niveau des retraites futures, liée surtout à l'allongement des durées de cotisations qui va multiplier les carrières incomplètes.

L'effort déjà demandé aux futurs retraités est nettement supérieur en France à la moyenne européenne (2,7 points) : outre qu'ils partiront en retraite nettement plus tard qu'aujourd'hui, ils toucheront en moyenne chacun 20 % de moins que les retraités actuels, rapportés à la richesse produite dans le pays. Une dégradation qui rend très délicat tout nouveau tour de vis cette année pour les futurs retraités. ■

GUILLAUME DUVAL

L'EMPLOI DES SENIORS A BEAUCOUP AUGMENTÉ

Taux d'emploi en France, en %



LA FRANCE NE FAIT PAS DE CADEAUX AUX RETRAITÉS

Le régime de retraite hexagonal n'est pas plus favorable que celui de ses voisins, si l'on tient compte de la durée de cotisation et des conditions d'accès à une retraite à taux plein.

Les retraites sont un chantier permanent. La réforme annoncée par le gouvernement n'est en effet que le énième épisode d'un long feuilleton. Tous les leviers ont d'ores et déjà été actionnés et la générosité du système français sérieusement rabotée. Pourtant, malgré l'ampleur des efforts déjà consentis, il faudrait, nous dit-on, aller plus loin.

Pour justifier les sacrifices à venir, on a coutume de citer en exemple la plupart de nos voisins. Les Français auraient les retraités les plus jeunes d'Europe et seraient privilégiés par rapport aux règles en vigueur dans les autres pays. Il est vrai que dans presque tous les pays européens, les systèmes de retraites ont été remode-

lés pour faire face aux déséquilibres liés à l'allongement de la vie et, plus récemment, aux conséquences de la crise. Et dans certains cas, le tour de vis a été drastique. Mais la France n'est pas pour autant l'eldorado pour retraités que l'on se plaît généralement à dépeindre. Le système y est en réalité nettement plus dur qu'il en a l'air.

62 ans, un leurre

La « retraite à 60 ans » pouvait sembler bien précoce par rapport à ce qui se pratique ailleurs. Et c'est sans doute ce qui a contribué à forger l'idée que les Français étaient mieux lotis que les autres. La réforme de 2010 a cependant changé la donne : l'âge légal de départ à

la retraite sera repoussé à 62 ans d'ici à 2017. Mais hormis en Suède, où il est possible de liquider sa retraite dès 61 ans, l'âge de départ reste plus élevé dans les autres pays : 65 ans en Allemagne, en Belgique, au Danemark, en Espagne, en Finlande, en Grèce, aux Pays-Bas et au Portugal. Il est également de 65 ans pour les hommes, mais de 60 ans pour les femmes, au Royaume-Uni, en Pologne et en Autriche. En Italie, les hommes ne peuvent partir qu'à 66 ans et les femmes à 61 ans. En outre, un certain nombre de pays ont prévu de repousser à 67 ans cet âge légal, mais à un horizon qui reste encore lointain : c'est le cas de l'Espagne et du Danemark d'ici à 2027, de l'Allemagne d'ici à 2029 et des Pays-Bas d'ici à 2037. Les Irlandais, quant à eux, passeront à 66 ans en 2028 et le Royaume-Uni à 68 ans d'ici à... 2046.

A première vue, le régime français semble donc toujours plus favorable que les autres. Mais ce constat est trompeur. En France, les 62 ans correspondent à l'âge minimal d'ouverture des droits à la retraite. Or, ce n'est qu'une des composantes du système. Il faut la mettre en regard d'autres paramètres, notamment la durée de cotisation minimale requise, les conditions d'accès à une retraite à taux plein, l'âge

En savoir plus

Working Group on Ageing Populations and Sustainability auprès du Conseil européen : http://europa.eu/epc/working_groups/ageing_en.htm
Eurostat : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Sustainable_development_-_Demographic_changes
Direction générale du Trésor : www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1627.pdf (une analyse de l'exercice européen de projection).

RÉSUMÉ DES ÉPISODES PRÉCÉDENTS

1987 : les pensions ne sont plus indexées sur les salaires des actifs, mais sur les prix.

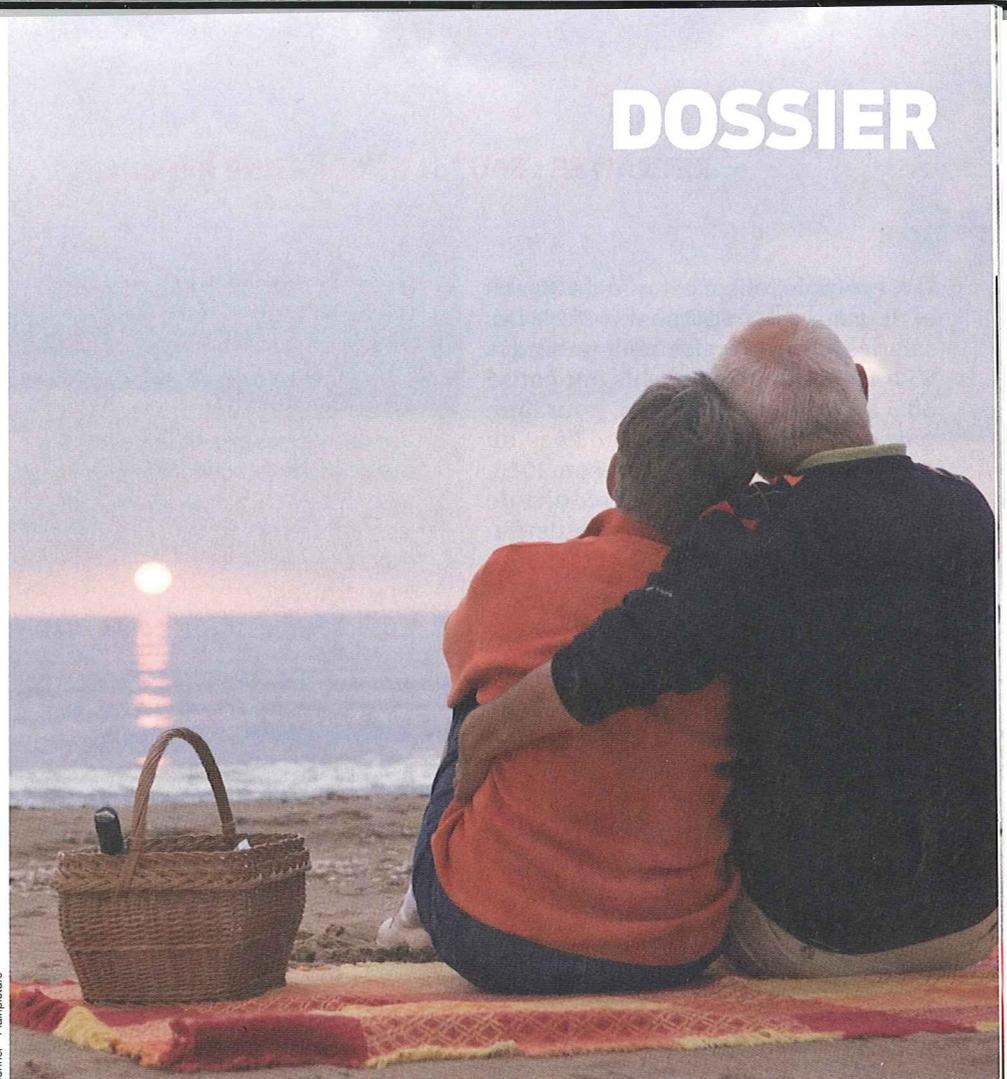
1993 : le niveau de la retraite de base des salariés du secteur privé est calculé sur les 25 et non plus sur les 10 meilleures années. Parallèlement, pour avoir droit à une retraite à taux plein, il faut désormais avoir cotisé 40 ans dans le secteur privé, au lieu de 37,5 jusqu'alors.

1996 : les régimes de retraites complémentaires réduisent le nombre des points accordés chaque année à leurs cotisants.

2003 : la règle des 40 ans de cotisation est étendue à la fonction publique.

2008 : même chose pour les régimes spéciaux de retraite des grandes entreprises publiques. La durée de cotisation nécessaire pour une retraite à taux plein est également portée à 41 ans à partir de 2012.

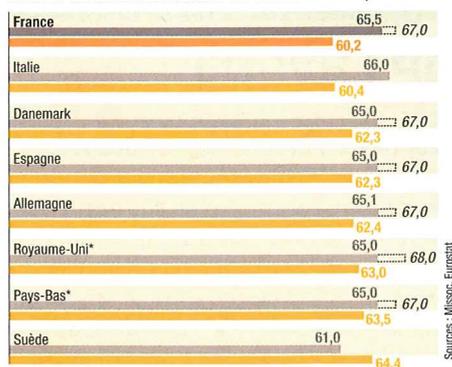
2010 : l'âge minimum de départ est porté à 62 ans et celui qui donne droit à une retraite à taux plein même en cas de carrière incomplète de 65 à 67 ans.



Les Français se situent au même niveau que les Allemands, les Anglais et les Espagnols, si l'on compare l'âge de la retraite à taux plein.

DÉPART À LA RETRAITE : DES RÈGLES À LA RÉALITÉ

Age légal de départ en retraite à taux plein en 2012 et une fois les réformes précédentes abouties, et âge effectif de retrait du marché du travail en 2010, en années



■ Age légal actuel du taux plein □ Age légal du taux plein à l'issue des réformes précédentes
■ Age effectif du retrait du marché du travail en 2010

* Données 2009 pour l'âge effectif du retrait du marché du travail.
N. B. : en Italie et au Royaume-Uni, l'âge légal de départ en retraite à taux plein en 2012 concerne uniquement les hommes.

réel de départ ou encore les dispositifs qui permettent de prendre une retraite anticipée. Si l'on tient compte de tous ces éléments, les comparaisons internationales dessinent alors un tableau assez différent.

L'accès au taux plein repoussé

Ainsi en France, l'âge minimal de départ (bientôt 62 ans) ne donne pas droit

automatiquement à une pension à taux plein : en 2016, quand la dernière réforme sera pleinement effective, il faudra en effet attendre 67 ans (contre 65,5 ans aujourd'hui) pour pouvoir y prétendre si l'on n'a pas validé la durée de cotisation requise (164 trimestres en 2012 et 166 à terme). Si on part en retraite entre 62 et 67 ans sans avoir tous les trimestres nécessaires, la pension est amputée : une minoration (ou décote) lui est appliquée, qui atteindra 1,25 % par trimestre manquant en 2014. Un mécanisme complexe et peu lisible que ne pratiquent pas toujours nos voisins.

Plusieurs d'entre eux ne font pas de distinction entre âge minimal d'ouverture des droits et âge d'obtention d'une pension complète : c'est le cas de l'Espagne, des Pays-Bas, du Danemark ou du Royaume-Uni. L'Allemagne, en revanche, dispose d'un système similaire au cas français : les 65 ans (67 ans en 2029) y correspondent à l'âge de départ à la retraite sans décote, autrement dit à taux plein, mais il est possible de partir dès 63 ans (c'est l'âge minimum) à condition d'avoir cotisé pendant trente-cinq ans et au prix d'une sévère diminution du niveau de la pension (- 0,3 % par mois d'anticipation de l'âge sans décote).

Si l'on compare les âges du taux plein, la France se situe donc actuellement au même niveau (65 ans) que l'Allemagne, mais aussi que le Canada, les Etats-Unis, l'Espagne, le Royaume-Uni ou encore le Danemark. Et lorsque les réformes en cours arriveront à leur terme, la France fera partie du club des pays où l'âge de départ à la retraite à taux plein est le plus élevé (67 ans). Et cela, bien avant les autres.

Une durée de cotisation élevée

Autre paramètre à prendre en compte : la durée de cotisation nécessaire pour toucher une pension complète. Elle est particulièrement élevée en France : 41 ans aujourd'hui, 41,5 ans en 2020. Seuls quatre pays font pire : l'Allemagne (où il est possible de partir dès 65 ans sans décote à condition d'avoir cotisé pendant 45 ans), l'Autriche (45 années d'assurance), la Belgique (45 ans de carrière) et l'Italie (42 ans et un mois pour les hommes et 41 ans et un mois pour les femmes).

Dans la plupart des autres pays, les durées de cotisation sont moins élevées et les personnes ayant eu des carrières incomplètes sont donc moins pénalisées qu'en France. En Espagne, par ■■■

III exemple, elle n'est que de 35 ans et devrait passer à 37 ans en 2027. Les salariés pourront également partir dès 65 ans (contre 67 ans) s'ils ont cotisé 38,5 ans. Au Royaume-Uni, pour faire passer la pilule du recul de l'âge de départ à la retraite à 68 ans en 2046, la durée de cotisation sera réduite de 44 ans à 30 ans à partir de cette date.

Les mal-aimés du marché du travail

Au-delà de ces bornes d'âges et de la durée de cotisation, il existe dans la plupart des pays un certain nombre de dérogations qui permettent aux salariés de partir à la retraite de manière anticipée. Et cette possibilité brouillent un peu plus encore les comparaisons internationales (voir encadré). Ces dispositifs sont néanmoins progressivement rognés. Reste que, même s'il tend à augmenter dans plusieurs pays, à commencer par la France, l'âge effectif de retrait du marché du travail est toujours inférieur à l'âge légal de départ en retraite dans la plupart des pays (voir graphique page 63).

La situation des salariés âgés sur le marché du travail reste en effet délicate. Avant d'envisager de durcir encore un peu plus les règles du système de retraite, c'est par là qu'il faudrait commencer : donner aux seniors les moyens de travailler suffisamment

L'INVALIDITÉ, UNE PRÉRETRAITE DÉGUISÉE

L'apparente dureté des systèmes de retraites européens masque souvent de nombreuses exceptions à la règle et de multiples dérogations qui en adoucissent la mise en œuvre. Exemple : alors qu'en France, les seniors les moins qualifiés sont fortement exposés au chômage, voire au chômage de longue durée et à la pauvreté, plusieurs pays « gèrent » cette situation via le régime de l'invalidité, moyennant une interprétation accommodante de cette notion. En 2007, juste avant le déclenchement de la crise, ce régime concernait ainsi 11 % des 20-64 ans en Suède, 8 % aux Pays-Bas et 7 % au Royaume-Uni. Et il représentait des dépenses équivalentes à 5 % du PIB en Suède, 3 % aux Pays-Bas et 2 % au Royaume-Uni.

Si ces chiffres sont aussi élevés, c'est, selon l'OCDE, parce que l'invalidité est la voie la plus empruntée pour sortir du marché du travail entre 55 et 59 ans dans ces pays. Elle leur sert donc de politique de gestion des âges ou, si l'on préfère, de système de préretraite déguisée (la pension d'invalidité prend en effet fin lorsque l'assuré arrive à l'âge de départ à la retraite sans décote).

Bien sûr, les politiques d'austérité ont conduit les Etats concernés à réduire ces dépenses vivement critiquées par les conservateurs, mais malgré cela, le nombre de personnes en invalidité demeure élevé : par exemple les Pays-Bas comptaient encore 600 000 personnes dans ce cas, contre 640 000 en 2007.

THIERRY PECH

longtemps pour toucher une retraite à taux plein. A l'image de ce qui a été fait en Finlande au début des années 2000. Un plan ambitieux y a été en effet mis en œuvre, axé sur l'amélioration des conditions de travail et la formation professionnelle des salariés âgés. Pour arriver à ses fins, la Finlande n'a pas lésiné sur les moyens, elle y a consacré 1 % de son produit intérieur brut (PIB). Résultat : le taux d'emploi des 55-64 ans a grimpé de 41,6 % en 2000 à 56,5 % en

2008. Avec à la clé, un recul de l'âge effectif de départ à la retraite de trois ans et demi (de 59 à 62,5 ans). De quoi limiter les dépenses de retraites pour la collectivité, renforcer la productivité des entreprises, mais aussi améliorer la situation des salariés. ■

LAURENT JEANNEAU

En savoir plus

La réforme des retraites, par Bruno Palier, coll. Que sais-je ?, PUF, 4^e éd. 2012.

Retraités allemands : la pauvreté a de l'avenir !

Les plus de 65 ans représentent aujourd'hui un cinquième de la population allemande (20,6 % exactement). Un record en Europe. Du coup, l'Allemagne est aussi le pays de l'Union européenne qui compte le plus de bénéficiaires d'une pension (entre 23 et 24 millions selon Eurostat). Et ils ne sont pas tous à la fête : plus de 14 % des plus de 65 ans sont en situation de pauvreté monétaire (mesurée à 60 % du revenu médian). Un chiffre très supérieur à celui observé en France (un peu moins de 10 %). Ce taux reste pourtant dans la moyenne

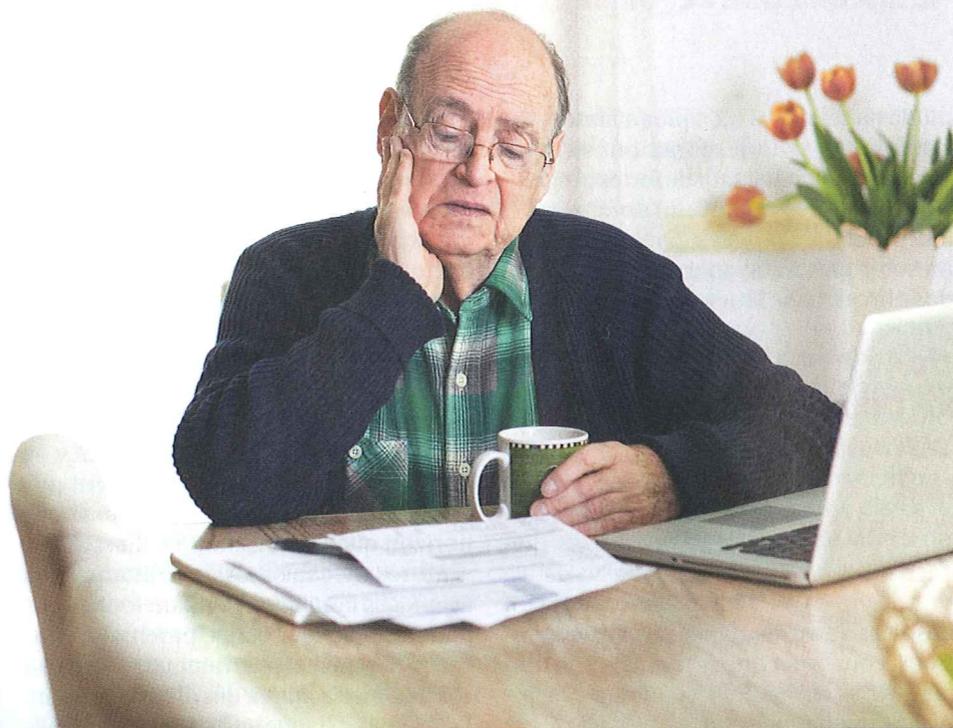
de la zone euro (15 %). Mais, selon toute vraisemblance, il devrait augmenter dans les années qui viennent.

Les réformes successives des retraites outre-Rhin vont en effet considérablement durcir les conditions de vie des plus âgés : la combinaison des conditions d'âge légal, du système de décote pour les carrières incomplètes et des salariés pauvres ayant peu cotisé rogne en effet déjà sévèrement les pensions des nouveaux retraités. De l'aveu même du ministère fédéral des Affaires sociales, un salarié ayant cotisé quarante

ans pour un salaire brut de 2 200 euros touchera en 2030 une retraite équivalente au minimum vieillesse actuel (688 euros par mois).

Si seuls 2,5 % des pensionnés actuels touchent aujourd'hui ce minimum vieillesse, c'est en grande partie parce que cette prestation est réservée à ceux qui ne possèdent rigoureusement aucune épargne et ne sont pas propriétaires de leur logement. Du coup, nombre de retraités modestes sont obligés de continuer ou de recommencer à travailler pour pouvoir subvenir à leurs besoins. L'Allemagne

compte ainsi 761 000 retraités en mini-jobs, des emplois payés moins de 450 euros par mois et largement exonérés de cotisations. Et parmi eux, 120 000 personnes auraient plus de 75 ans : un résultat sans doute inespéré des politiques visant à augmenter le « vieillissement actif » ! Ces conditions de vie sont d'autant plus préoccupantes que l'espérance de vie des plus faibles revenus a commencé à décliner en Allemagne, passant de 77,5 ans en 2001 à 75,5 ans en 2010, et de 78 ans à 74 ans dans les anciens Länder d'Allemagne de l'Est. ■ T.P.



UN SYSTÈME COMPLEXE ET ILLISIBLE

Incompréhensible pour la majorité des citoyens, le système de retraites français pénalise ceux dont la carrière a été marquée par les aléas.

Mathilde (1) peut en théorie prendre sa retraite depuis novembre dernier, mais une inconnue de taille la fait hésiter : combien touchera-t-elle si elle franchit le pas maintenant ? Impossible à dire précisément. Assistante sociale, elle a eu plusieurs employeurs, a connu une courte période de chômage, a travaillé un an à l'étranger et son temps de travail a varié au cours de sa carrière. Mère de deux enfants, elle s'est également arrêtée pour les élever. Bref, un parcours qui n'est pas linéaire – comme c'est de plus en plus fréquemment le cas. Or, quand il s'agit de convertir ces années de labeur en droit à la retraite, le calcul vire au casse-tête. Selon ses propres estimations, Mathilde pense avoir droit à environ 1 100 euros par mois. Mais elle est loin d'en être sûre. Et malgré des dizaines de courriers,

rendez-vous et appels téléphoniques passés depuis plus d'un an, personne n'a été capable de lui répondre.

La complexité et le manque de lisibilité du système de retraites français sont parmi les principaux griefs que l'on peut lui adresser. Et pour cause : il existe aujourd'hui plus de vingt régimes de retraite

Les règles de calcul diffèrent d'un régime à l'autre. Il existe aujourd'hui plus de vingt régimes de retraite de base !

de base ! Environ un tiers des retraités perçoit des pensions d'au moins deux régimes de base. Et certains de ces « polypensionnés » peuvent perdre le bénéfice de périodes entières d'activité et de cotisation pour le calcul de leur retraite.

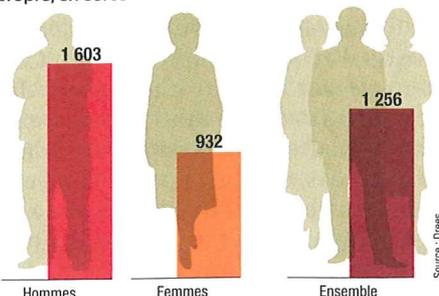
Un mode de calcul antiredistributif

Pour ne rien arranger, les règles de calcul des pensions sont très complexes et diffèrent d'un régime à l'autre. Dans le privé, la retraite de base s'élève à 50 % de la moyenne des 25 meilleures années de salaires (2). C'est ce qu'on appelle le « taux plein ». Pour y avoir droit, lorsque la réforme de 2010 sera pleinement entrée en vigueur, il faudra attendre l'âge de 62 ans et avoir cotisé pendant 166 trimestres. Faute d'avoir cotisé suffisamment longtemps, la pension subira une décote (moins 1,25 % par trimestre manquant). Si l'assuré prend sa retraite à partir de 67 ans, néanmoins, le taux plein lui sera accordé d'office, même s'il n'a pas suffisamment cotisé.

A cette retraite de base s'ajoute la retraite complémentaire (Agirc ou Arcco), dont les règles de calcul n'ont rien à voir. C'est un régime par points que les salariés acquièrent tout au long de leur carrière grâce à leurs cotisations. Quand ils prennent leur retraite, ces points sont multipliés par la valeur qu'ils ont à cette date. Au total, en cumulant retraite de base et retraite complémentaire, un salarié du privé peut espérer toucher 75 % de la moyenne de ses 25 meilleures années de salaires. ■■■

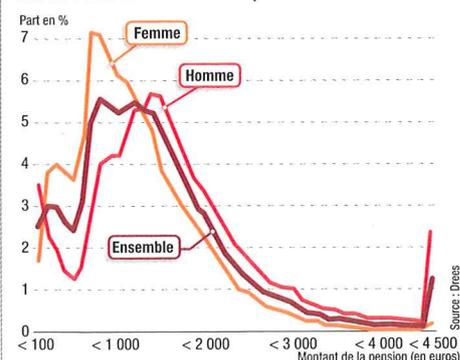
COMBIEN TOUCHENT LES RETRAITÉS ?

Montant moyen de la pension de retraite de droit propre, en euros



N. B. : pension moyenne touchée par un retraité en fonction de ses droits acquis (donc hors pension de réversion).

Distribution du montant des pensions fin 2008



1. Le prénom a été modifié.

2. Seule la fraction des salaires en dessous du plafond de la Sécurité sociale (37 032 euros au 1^{er} janvier 2013) est retenue. Les salaires de ces différentes années sont en outre ramenés à une base commune, c'est-à-dire qu'ils sont revalorisés en fonction de l'évolution des prix.

■ Ce mode de calcul défavorise les personnes qui ont connu une carrière courte et des bas salaires. Le Conseil d'orientation des retraites (COR) parle même à ce sujet de « redistribution à l'envers » (voir « En savoir plus »). En cause, principalement, la règle des 25 meilleures années. Elle est en effet d'autant plus avantageuse qu'il existe un grand nombre d'années parmi lesquelles choisir les meilleures. Elle favorise également les salariés qui ont connu une forte progression salariale au cours de leur vie professionnelle.

Dans la fonction publique, la retraite est calculée en fonction des six derniers mois de salaires. Certes, le taux de remplacement est le même (75 %), mais ce

mode de calcul est bien plus avantageux, notamment pour les fonctionnaires de catégorie A connaissant de fortes progressions salariales en toute fin de carrière. Il faut cependant rappeler, pour faire bonne mesure, que l'intégration de leurs primes dans le calcul de leur pension de retraite reste un sujet de discussion.

Le système de retraite opère bien une redistribution qui contribue à réduire les inégalités entre retraités

des aléas de carrière sur le niveau des pensions. Pour éviter que ce montant soit trop faible, il existe une pension minimale - appelée « minimum contributif » - qui s'élève à 621 euros par mois si le salarié a cotisé

Des mécanismes de solidarité

Au-delà de ces règles de droit commun, plusieurs dispositifs dits « de solidarité » visent à réduire l'impact négatif

tous ses trimestres. 46 % des nouveaux retraités étaient concernés en 2011 (3).

D'autre part, les périodes de chômage indemnisées sont validées gratuitement, sur la base d'un trimestre pour 50 jours d'allocations. Mais une période de chômage prolongée peut néanmoins réduire la moyenne des 25 meilleures années sur lesquelles est calculée la pension. Les périodes de chômage non indemnisées sont également prises en compte, mais de manière plus restrictive. Quant aux allocataires du RSA, ils ne valident pas de droit à la retraite et n'ont souvent pour horizon que le minimum vieillesse.

Autres mécanismes de solidarité : les avantages familiaux. Pendant leur congé maternité ou leur congé parental d'éducation, les mères (plus rarement les pères) continuent d'acquiescer des droits à pension. Par ailleurs, chaque enfant permet de valider gratuitement jusqu'à huit trimestres,

RÉFORMER POUR QUOI FAIRE ?

Henri Sterdyniak et Antoine Bozio confrontent leurs analyses sur l'opportunité d'une réforme et proposent des pistes pour améliorer notre système de retraites.



Henri Sterdyniak,
économiste
à l'OFCE



Antoine Bozio,
économiste à l'Ecole
d'économie de Paris

ce qui limite les cotisations et donc les ressources du système de retraites. Si l'on cumule le solde des régimes de retraite et de chômage, le déficit est de 17,5 milliards d'euros en 2012. Mais le manque à gagner dû à la crise s'élève à 23,5 milliards. Sans les effets de la conjoncture, le système de prestations retraite et chômage serait excédentaire de 6 milliards d'euros.

Vouloir à tout prix réduire ce déficit dès maintenant, c'est prendre le risque d'accentuer la récession. Cela peut passer soit par une hausse des cotisations sociales des salariés, soit par une baisse des retraites. Mais dans les deux cas, cela pénaliserait le revenu des ménages, alors que la demande est déjà faible. Résultat : la consommation diminuerait ainsi que le produit intérieur brut (PIB). La vraie question aujourd'hui, ce n'est pas de réformer les retraites, mais de mettre fin aux poli-

tiques d'austérité pour récupérer les 6 points d'emploi qu'il nous manque.

A long terme, selon les projections du Conseil d'orientation des retraites (COR), le déficit des régimes de retraite devrait passer de 0,7 % du PIB en 2011 à 1 % en 2020, puis 0,9 % en 2040. Ce qui est relativement faible. Malheureusement, ce scénario est peu crédible. Le COR fait l'hypothèse que l'économie française va renouer durablement avec une croissance de 1,6 % par an et une hausse de la productivité du travail de 1,5 % par an, ce qui est très optimiste et ne tient pas compte des contraintes écologiques. D'autre part, il part du principe que les retraites ne seront pas revalorisées et que le minimum vieillesse n'aura aucun gain de pouvoir d'achat. Cela suppose une baisse relative du niveau des retraites de 15 % par rapport au niveau de vie des actifs. Là encore, ce n'est ni réaliste ni souhaitable.

Si on réajuste les prévisions du COR, en se donnant comme objectif de maintenir à peu près le niveau de vie relatif des retraités tel qu'il est actuellement, on arrive à un déficit de l'ordre de 3,4 % du PIB en 2040. Pour y faire face, on peut baisser un peu le niveau de vie des retraités (pas de 15 % comme le fait le COR, mais de 5 %) et on peut augmenter de 3 ou 4 points les taux de cotisation d'ici à 2040. La situation n'est donc pas dramatique. On peut gérer le système.

Antoine Bozio : je suis d'accord pour dire qu'à l'heure actuelle, dans une période

Le gouvernement veut à nouveau réformer les retraites, trois ans après la réforme de 2010. Y a-t-il urgence ?

Henri Sterdyniak : Ce n'est pas une priorité. La France est en situation de dépression et il manque 6 points d'emploi,

tandis que la retraite des parents qui ont eu au moins trois enfants est majorée de 10 %. Ces dispositifs sont controversés. La majoration de pension pour trois enfants étant proportionnelle, elle profite davantage aux retraités les mieux lotis. Il serait plus logique que cette aide intervienne au moment où les enfants sont à la charge de leurs parents, et non quand ces derniers prennent leur retraite. Quant aux huit trimestres offerts, ils ne suffisent pas à compenser les conséquences sur le salaire d'une interruption d'activité ou d'un passage à temps partiel pour élever des enfants, alors que cela pèsera sur le niveau de pension.

Pour compléter ce tableau, il faut également citer la pension de réversion, permettant aux veuves et aux veufs de toucher une fraction de la pension dont bénéficiait le conjoint décédé. Il y a aussi les différentes possibilités de retraites anticipées, offertes à ceux qui ont commencé à travailler tôt,

aux handicapés et à ceux qui ont exercé des emplois pénibles (dans des conditions cependant encore très restrictives).

Tous ces dispositifs de solidarités sont loin d'être négligeables. Ils pèsent un cinquième de la masse des retraites et contrebalancent le caractère antiredistributif du mode de calcul des pensions. Au total, « le système de retraite opère bien une redistribution qui contribue à réduire les inégalités entre retraités », note le COR. Mais il reste imparfait, illisible et pénalise ceux dont la carrière a été particulièrement chaotique. Ce qui risque d'être le cas de plus en plus de monde, au vu de l'évolution du marché du travail. ■ L. J.

3. Un minimum garanti existe aussi dans la fonction publique (1 132 euros par mois) et concernait 40 % des nouveaux retraités en 2010.

En savoir plus

« Retraites : un état des lieux français », douzième rapport du Conseil d'orientation des retraites, janvier 2013.

“ On n'est pas obligé d'attendre d'avoir le couteau sous la gorge. Je préfère un processus d'ajustement qui soit continu ”

Antoine Bozio

de récession, ce n'est pas le bon moment pour faire une réforme des retraites, surtout que le gouvernement souhaite qu'elle soit très rapide et entre en vigueur dès 2014. Mais on ne peut pas pour autant se contenter de traiter les problèmes au fil de l'eau. Il faut au contraire faire des réformes suffisamment en avance pour que les entreprises et les salariés aient l'opportunité de s'adapter aux nouvelles conditions. On n'est pas obligé d'attendre d'avoir le couteau sous la gorge. Je préfère un processus d'ajustement qui soit continu.

Jusqu'à présent, la plupart des réformes ont eu pour objectif de rétablir l'équilibre financier du système. Mais il faut également se demander s'il atteint ses objectifs de la meilleure façon possible. A savoir garantir un niveau de vie satisfaisant aux retraités par rapport aux actifs et opérer une redistribution entre retraités pour leur assurer un minimum de revenu et compenser un certain nombre d'accidents de carrière.

Or, il y a au moins deux problèmes de ce point de vue. Tout d'abord, la réforme de Balladur de 1993 a indexé les retraites (1) sur l'inflation et non plus sur l'évolution des salaires. Résultat : le niveau de vie des retraités risque de décrocher par rapport au niveau de vie des actifs, car l'inflation augmente en général moins vite que les salaires. D'autre part, les pensions sont calculées par rapport à la moyenne des vingt-cinq meilleures années dans le privé et aux six derniers mois de salaires dans le public. Ce système avantage les salariés qui ont bénéficié d'une forte progression salariale au cours de leur carrière, au détriment de ceux qui ont connu des carrières plates. Or, ce sont les salariés qui ont les rémunérations les plus élevées qui connaissent en moyenne une plus forte progression salariale. Ce mécanisme est donc antiredistributif.

H. S. : Pourtant, actuellement, le taux de remplacement (*) des cadres est de 56 %, contre 75 % pour les ouvriers. Le mécanisme antiredistributif que vous dénoncez est compensé par de nombreux mécanismes qui jouent en sens inverse. Notamment le minimum contributif grâce auquel une grande partie des retraités touche une pension qui représente 85 % du Smic net. Il est très difficile de faire mieux.



Taux de remplacement : rapport entre la pension nette que touche un retraité et son salaire net au moment où il part en retraite.



Baisser les retraites ou augmenter les cotisations sociales des salariés freinerait la croissance dans le contexte actuel.

En réalité, notre système de retraites est le plus généreux du monde. Les retraités ont le même niveau de vie que la moyenne des actifs. Les différentes réformes qui ont été mises en œuvre ont certes diminué dans l'absolu le niveau des retraites, mais comme dans le même temps les nouveaux retraités, relativement nombreux, ont une pension nettement supérieure à celle des retraités qui décèdent, le niveau relatif des retraites se maintient. Cela s'explique par le fait que de nombreuses femmes ont maintenant des droits propres.

A. B. : La raison pour laquelle le taux de remplacement des cadres est plus faible que celui des ouvriers est que le taux de cotisation des cadres est plus faible au-dessus du plafond ! Les mécanismes antiredistributifs implicites sont certes compensés par des avantages non contributifs, mais ils sont bien réels. Par ailleurs, le système est excessivement compliqué. Il existe ■■■

1. A la fois le salaire de référence, qui permet de calculer les pensions, ainsi que le montant des pensions une fois qu'elles sont liquidées.

■ 38 régimes obligatoires ! Il est très difficile pour les salariés de comprendre quels sont leurs droits à la retraite. Même chose pour les gestionnaires du système, qui peinent à anticiper l'impact de leurs décisions tellement les interactions entre régimes sont complexes.

Le minimum contributif est un bon exemple : il a été créé pour permettre aux salariés qui ont passé toute leur carrière au Smic de toucher une pension supérieure au minimum vieillesse. Mais trente ans plus tard, on s'est aperçu que la moitié des dépenses du minimum contributif bénéficiait à des fonctionnaires qui avaient des pensions supérieures à 2 000 euros, parce qu'ils avaient eu un tout petit bout de carrière dans le secteur privé. On a corrigé ce dispositif en 2006, mais il est tellement compliqué qu'il a été en partie mal ciblé

« Il est illusoire de croire que l'on va faire une réforme miracle qui va résoudre l'ensemble des problèmes »

Henri Sterdyniak

pendant trente ans ! On pourrait faire plus simple pour obtenir un meilleur résultat.

Que peut-on faire pour améliorer le système ?

A. B. : Le morcellement de notre système de retraite est mal adapté à la mobilité croissante des travailleurs. La proposition que l'on avait faite en 2008 avec Thomas Piketty (voir « En savoir plus ») consistait à créer un système unique.

Concrètement, chaque salarié accumule tout au long de sa carrière des cotisations retraite sur un compte individuel, qui sont revalorisées en fonction de la croissance des salaires. Au terme de sa vie active, il dispose donc d'un patrimoine retraite qui lui donne droit au versement d'une pension mensuelle, dont le montant dépend de l'âge auquel il liquide ses droits mais aussi de son espérance de vie. C'est un système par répartition : les cotisations des salariés financent toujours les pensions courantes, mais le lien entre ces cotisations et les droits à la retraite est beaucoup plus clair qu'actuellement. A cela s'ajoute un deuxième pilier, où l'on retrouve les dispositifs solidaires (avantages familiaux, chômage, minima de pension). Par exemple en cas de chômage, on vous créditerait des cotisations fictives.

H. S. : Cela ne se fera pas. Pour une raison simple : on ne sait pas recalculer les droits acquis dans les régimes actuels avec de nouvelles règles. Le nouveau système devrait donc remplacer progressivement l'ancien et pendant une très longue période, on cumulerait les deux systèmes, ce qui compliquerait encore l'ensemble... Il est illusoire de croire que l'on va faire une réforme miracle qui va résoudre l'ensemble des problèmes.

D'autre part, pour que le système que vous proposez fonctionne, il faudrait immédiatement augmenter les taux de cotisation pour anticiper l'allongement futur de la vie. Et on ne peut pas se contenter d'ajuster le niveau des retraites en fonction de l'espérance de vie en faisant l'impasse sur la catégorie socioprofessionnelle. Car un ouvrier et un cadre n'ont pas la même espérance de vie à la retraite. Dans le système actuel, le cadre qui a commencé à travailler à 22 ans devra travailler jusqu'à 64 ans, alors que l'ouvrier qui commence à 18 ans pourra partir à 60 ans. Ce qui permet de compenser en grande partie les différences d'espérance de vie. Le système que vous proposez où le niveau de la retraite dépendrait fortement de l'âge de départ serait nuisible aux ouvriers et favorable aux cadres.

Plus modestement, il faut s'en tenir au possible. Il faut faire converger les régimes. Pourquoi une fonctionnaire a droit à six mois quand elle a un enfant, alors qu'une salariée du privé a droit à deux ans ? Pourquoi, dans certains régimes, perd-on sa pension de réversion quand on se remarie, alors que ce n'est pas le cas dans d'autres ? De la même manière, il n'y a aucune raison de considérer que le métier de conducteur de train est extrêmement pénible alors que le métier de routier l'est moins. Ces disparités sont injustifiables. Il faut les corriger.

A. B. : Je suis d'accord pour dire que la transition vers un régime unique n'est pas facile. Par exemple, unifier les systèmes public et privé suppose de modifier la façon dont les fonctionnaires sont rémunérés. Mais quitte à réformer, il faut au moins que l'on essaye de faire converger notre système vers des règles plus transparentes et plus claires. ■

PROPOS RECUEILLIS PAR
LAURENT JEANNEAU ET SANDRA MOATTI



Chauffeur de poids-lourd. Pour Henri Sterdyniak, certaines disparités sont injustifiables : il n'y a aucune raison de considérer le métier de conducteur de train comme pénible et pas celui de routier.

En savoir plus

« Quelle réforme des retraites en 2013 ? », par Henri Sterdyniak, Notes de l'OFCE n° 26, 24 avril 2013.
Pour un nouveau système de retraite : des comptes individuels financés par répartition, par Antoine Bozio et Thomas Piketty, Rue d'Ulm, Paris, 2008.