

Retraites : une réforme qui ne mérite ni excès d'honneur, ni indignité

Économie

Par [Fipaddict](#)

Publié le 27 février 2023

(pseudonyme) enseignant en économie et finances publiques

Rejetée par l'opinion, vilipendée par les cortèges, ensevelie sous une montagne d'amendements par les députés d'opposition, la réforme des retraites continue d'être défendue comme une œuvre de progrès et de justice par le Gouvernement. Mérite-t-elle cette indignité d'un côté et ces honneurs de l'autre ? Fipaddict, qui avait défendu ici même une autre réforme des retraites, propose une relecture des débats en cours à la lumière des données disponibles.

Sommaire

1. Un objectif d'économies raisonnable

2. Une réforme « unijambiste » qui repose exclusivement sur des mesures d'âge pour générer des économies

3. Une réforme souple dans son application qui parvient à préserver les plus modestes mais ne réduit pas les inégalités femmes-hommes

Un mois et demi après la présentation de sa réforme, le Gouvernement paraît aujourd'hui bien seul pour la défendre. Rejetée par deux Français sur trois, perçue comme injuste à l'égard des femmes et des plus modestes, accusée d'être fondée sur des hypothèses biaisées et irréalistes, la réforme semble faire l'unanimité contre elle en dehors de la majorité présidentielle.

Si les arguments de ses opposants contribuent utilement au débat démocratique et ont permis de mettre l'accent sur certains « angles morts » du projet gouvernemental, certains tombent dans la caricature et la mauvaise foi. Alors que toute l'attention médiatique est concentrée sur les erreurs de communication concernant la revalorisation des petites pensions, on peine désormais à entendre des voix dissonantes. Loin d'avoir éclairé l'opinion, l'examen chaotique du texte par les députés n'a pas permis d'aborder les sujets de fond soulevés par la réforme. Au point que, si les Français reconnaissent au moins au projet initial le mérite de la clarté, ils ne sont aujourd'hui plus que 20 % à le penser (- 17 points par rapport au mois dernier).

Alors que le climat politique et social se tend, il nous semble aujourd'hui important de proposer une « relecture » équilibrée des débats suscités par la réforme à l'aune de sa promesse initiale (« *justice, équilibre et progrès* »).

1. Un objectif d'économies raisonnable

Si certains ont tendance à l'oublier, le **premier objectif de la réforme est budgétaire** : il s'agit pour le Gouvernement d'assurer le retour à l'équilibre de nos régimes de retraite en 2030. Faire des projections à un horizon aussi lointain n'est toutefois pas chose aisée et les hypothèses retenues par le Gouvernement ont fait l'objet de **nombreuses critiques** remettant en cause la **nécessité d'une réforme**.

Le Gouvernement n'a pas gonflé artificiellement le déficit des retraites

Pour calibrer sa réforme, le Gouvernement a retenu l'hypothèse d'un déficit des retraites de **13,5 milliards d'euros en 2030**, correspondant au scénario du Conseil d'orientation des retraites (COR) fondé sur un chômage à 4,5 % et une croissance de la productivité de 1 %. Contrairement à ce qu'ont pu déclarer certaines membres de la majorité, le déficit retenu par le Gouvernement **n'emporte pas de risque de « faillite » du système**. Il suffit pour s'en convaincre d'observer qu'il représente 0,4 % du PIB, soit moins de 10 % du déficit structurel de l'ensemble des administrations publiques évalué par le FMI dans ses dernières prévisions (4,5 % du PIB).

Il nous semble toutefois légitime de vouloir le résorber, comme l'avons rappelé dans une précédente publication. Car si l'on peut recourir à l'endettement pour financer un investissement, qui produira à terme des recettes pour l'État, ce n'est pas le cas pour les dépenses de retraite. S'endetter pour payer les retraites, ce serait mettre à la charge des générations futures

une dette qui n'aurait aucune contrepartie en termes d'actifs publics.

Si cette analyse paraît aujourd'hui assez largement partagée, le débat s'est concentré sur le niveau de déficit anticipé retenu par le Gouvernement. Ce dernier a été accusé d'avoir « dramatisé » la situation, en retenant :

- d'une part, des hypothèses irréalistes concernant la **mortalité** et **l'immigration** ;
- d'autre part, des hypothèses trop drastiques concernant **l'évolution de la politique salariale et de l'emploi publics** (avec en particulier un gel du point d'indice jusqu'en 2027), qui auraient pour conséquence de diminuer artificiellement les cotisations.

La première critique portant sur les hypothèses démographiques nous paraît excessive, le Gouvernement s'étant contenté de reprendre les scénarios centraux du COR, eux-mêmes définis par l'Insee. Si l'incertitude est toujours forte en la matière, il n'y a donc pas de tentative de fausser le débat. En tout état de cause, une mortalité durablement plus élevée réduirait le déficit de l'ordre de 0,1 point seulement à horizon 2030, un recours accru à l'immigration pouvant en revanche avoir des effets plus importants (0,2 point de PIB dans le scénario haut du COR).

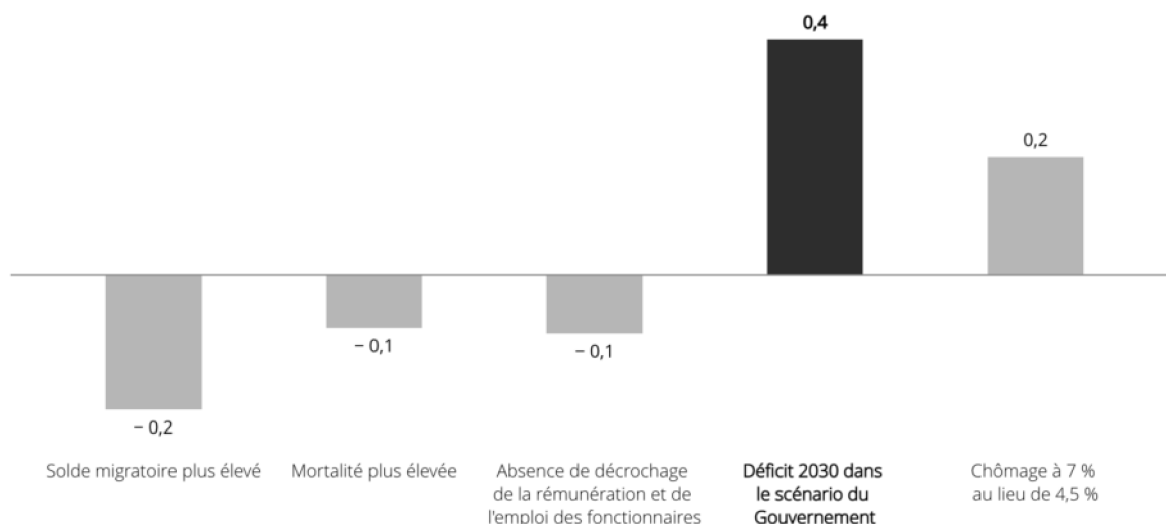
On peut en revanche partager la critique tenant au caractère excessif des hypothèses retenues pour l'évolution des salaires publics. L'impact sur le déficit des retraites est toutefois limité aux seuls fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, car l'État équilibre chaque année ses régimes. Même en supposant généreusement une absence totale de décrochage de la masse salariale publique sur toute la période, le déficit des retraites ne s'en trouverait réduit que de 0,1 point en 2030.

Cet effet doit toutefois être **mis en regard du choix du Gouvernement de retenir une hypothèse de chômage (4,5 %) très éloignée de l'hypothèse centrale retenue par le COR (7 %) et les grandes organisations internationales, qui aurait majoré**

de 13,5 à 19,5 milliards d'euros le déficit 2030, soit 0,2 points de PIB.

Sensibilité du déficit des retraites anticipé en 2030 à différentes hypothèses

(en points de PIB, dans la convention EPR)



Source : rapport annuel du COR de septembre 2022 ; Nos services publics, « Le déficit est-il artificiellement gonflé pour justifier la réforme ? », janvier 2023.

Graphique 1

Au total, l'objectif d'économies de 13,5 milliards d'euros n'apparaît donc pas surestimé et semble même fondé sur une hypothèse assez optimiste concernant le niveau du déficit en 2030. Pour notre part, c'est le scénario du COR fondé sur une croissance de la productivité de 1,3 % et un chômage à 7 % qui nous paraissait le plus central au regard des prévisions des économistes. Il ferait apparaître un déficit de l'ordre de 18,5 milliards d'euros en 2030, soit 5 milliards d'euros de plus que le scénario gouvernemental^①.

Le montant des économies dégagées par la réforme apparaît raisonnable au regard de la situation des

retraites et des finances publiques

Le choix de l'exécutif de retenir une hypothèse prudente concernant le déficit des retraites en 2030 n'est sans doute pas étranger au fait que sa réforme ne parvient pas totalement à le combler. En effet, les économies nettes² dégagées sur le champ des retraites en 2030 s'élèvent à 11,8 milliards d'euros, soit 1,7 milliard d'euros en-dessous du déficit anticipé.

Si le Gouvernement communique sur une résorption totale du déficit en 2030, c'est uniquement parce qu'il ajoute à ces économies un « tour de passe-passe » budgétaire consistant à affecter des ressources supplémentaires aux régimes de retraite issues des employeurs publics ou gagées par une diminution des ressources d'autres branches de la sécurité sociale³, ce qui est neutre pour le déficit public de l'ensemble des administrations publiques.

Au total, la contribution directe des retraites ainsi réformées à la résorption du déficit public est bien de 11,8 milliards d'euros en 2030, soit **un peu moins de 0,4 point de PIB**.

Il peut toutefois être noté que la réforme dégagera des économies au-delà des régimes de retraite, car les actifs contraints de différer leur départ s'acquitteront non seulement de cotisations retraite mais également d'autres prélèvements obligatoires.

Le Gouvernement a fait le choix de ne pas communiquer sur ces économies dans l'étude d'impact de la réforme, afin de ne pas fragiliser son discours selon lequel « « pas un euro » dégagé par la réforme des retraites servira à financer d'autres priorités ». Il est néanmoins possible d'en donner un ordre de grandeur à partir de l'effet attendu de la réforme sur le PIB (+ 1,1 point en 2030 d'après l'étude d'impact) et des estimations de la Drees et de la Dares sur les effets de report vers les autres dépenses

sociales. Sur cette base⁴, la **réduction totale du déficit public liée à la réforme atteindrait 0,7 point de PIB en 2030**. Il s'agit toutefois d'une **borne haute**, la hausse temporaire du chômage consécutive à l'augmentation de la population active pouvant diminuer transitoirement ces économies.

Un tel effort de réduction du déficit public serait-il excessif ? Il ne nous semble pas.

A titre de comparaison, le Gouvernement prévoit un effort de réduction du déficit structurel cumulé de 1,5 point de PIB entre 2024 et 2027 pour ramener le déficit public sous les 3 % du PIB au terme du quinquennat. A cet horizon (2027), les économies dégagées par la réforme s'élèveraient à **0,2 point de PIB** (6,2 milliards d'euros) sur le champ des retraites et à **0,5 point de PIB** pour l'ensemble des administrations publiques.

En retenant un scénario intermédiaire, l'effort de réduction du déficit demandé aux retraites serait donc du même ordre (un quart) que leur poids dans les dépenses et les recettes publiques totales. Il n'y a donc **pas de « sur-contribution » des retraites à l'effort de consolidation des finances publiques**, alors même qu'il s'agit du poste où l'écart de dépense avec nos principaux voisins est le plus important.

Au total, l'effort d'économies demandé par la réforme apparaît donc modéré, tant au regard de la situation des régimes de retraite que de la consolidation budgétaire à venir. Il pourrait encore être réduit par le coût des amendements retenus par le Parlement.

2. Une réforme « unijambiste » qui repose exclusivement sur

des mesures d'âge pour générer des économies

Si l'objectif d'économies retenu par le Gouvernement est raisonnable, son mode de financement interpelle.

Une réforme dont le financement repose exclusivement sur des mesures d'âge...

Pour générer des économies sur les retraites, **trois grands leviers** existent :

- augmenter l'âge effectif de départ à la retraite⁵ ;
- augmenter les recettes finançant les régimes de retraite;
- diminuer les pensions versées.

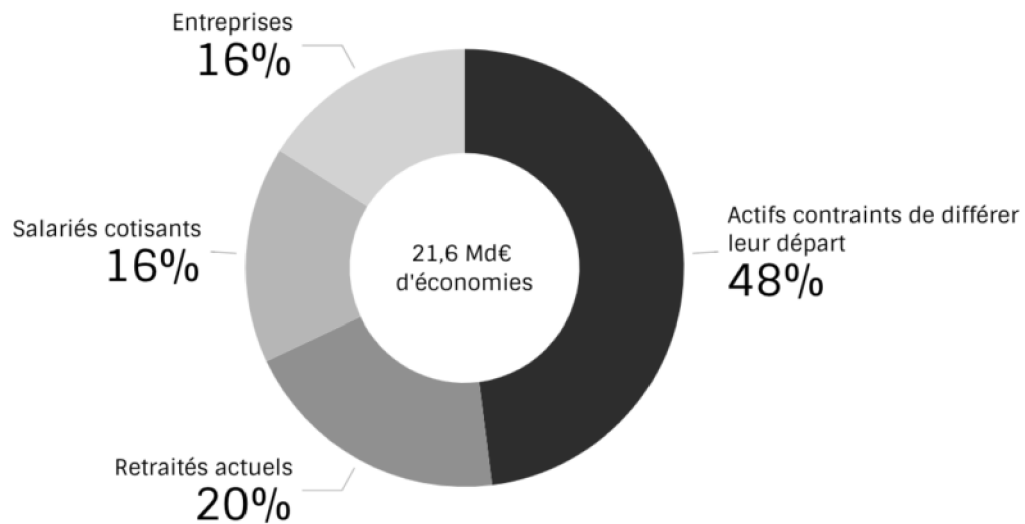
En 2014, la réforme « Touraine avait ainsi joué sur les trois leviers, avec :

- **un allongement progressif de la durée d'assurance** requise pour partir à la retraite à taux plein (jusqu'à 43 ans pour la génération 1973);
- **une augmentation des cotisations retraite** (+ 0,6 % en 4 ans);
- **une mise à contribution des retraités** par le report de la revalorisation des pensions de retraite d'avril à octobre et la fiscalisation de la majoration de pension pour enfants.

Au total, les mesures d'âge touchant les actifs proches de la retraite représentaient seulement **la moitié** des économies attendues.

Répartition des économies dans le cadre de la réforme Touraine de 2014

(en % du total des économies prévues en 2040)



Source : étude d'impact annexée au projet de loi

Graphique 2

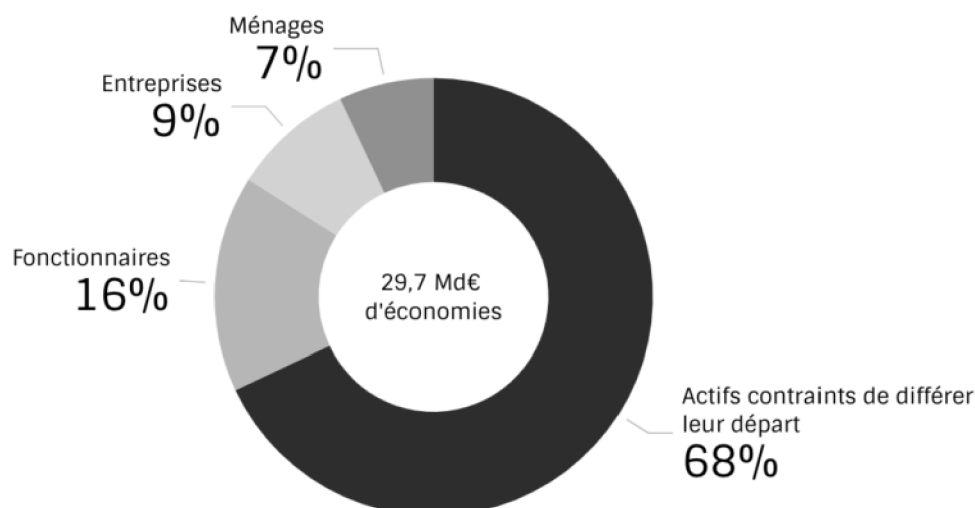
Si la réforme de 2010 avait épargné les retraités, elle reposait également sur des sources de financement diversifiées, avec :

- **des mesures d'âge**, à travers le report de 60 à 62 ans de l'âge légal et de 65 à 67 ans de l'âge d'annulation de la décote ;
- **des mesures de convergence public-privé**, consistant principalement en une hausse progressive du taux de cotisation des fonctionnaires ;
- **des hausses de prélèvements sur les ménages aisés⁶ et les entreprises.**

Les mesures d'âge ne représentaient ainsi que **deux tiers** des économies, le dernier tiers provenant des hausses de recettes.

Répartition des économies dans le cadre de la réforme de 2010

(en % du total des économies prévues en 2020, hors mesures de transfert et de périmètre)



Source : étude d'impact annexée au projet de loi

Graphique 3

A l'inverse, la réforme de 2023 se singularise par le **choix de recourir exclusivement à des mesures d'âge pour générer des économies** – la Première ministre ayant exclu dès le départ de *"baisser le montant des retraites et d'alourdir le coût du travail par des cotisations supplémentaires"*.

Comme nous l'avons souligné, mobiliser le seul levier de l'âge apparaît critiquable, dès lors qu'il revient à **concentrer les économies sur un petit nombre de personnes**, à savoir les actifs qui sont proches de la retraite et vont devoir différer leur départ du fait de la réforme.

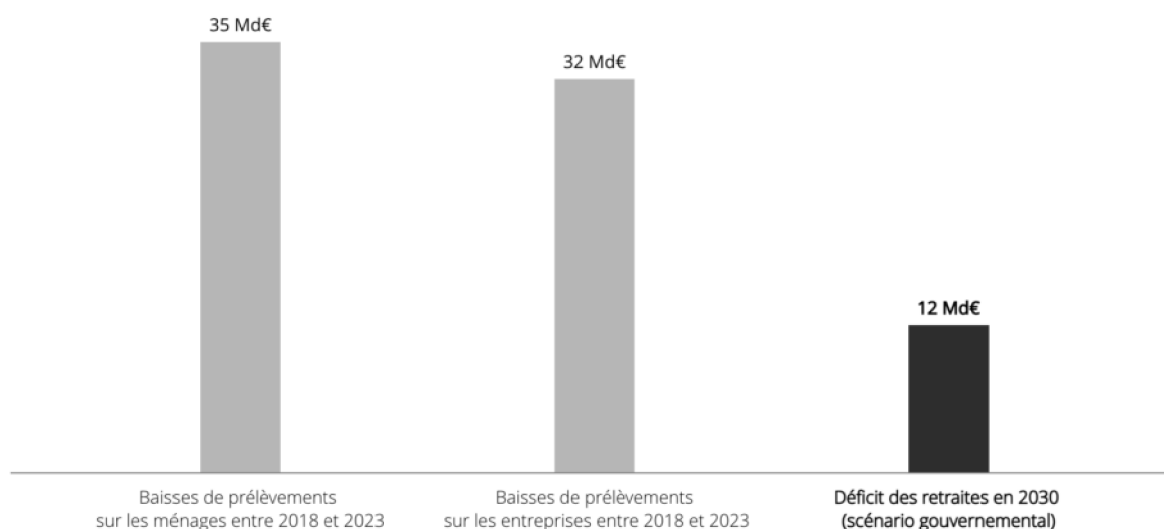
...alors même qu'il aurait été plus juste de partager le

fardeau avec les entreprises et les retraités actuels

Il nous semble pourtant qu'il n'aurait pas été illégitime de recourir aux deux autres leviers.

S'agissant de la hausse des recettes, la réforme s'inscrit dans une période de forte baisse des prélèvements obligatoires. Aux prix de 2023, le déficit des retraites anticipé en 2030 (environ 12 Md€) représente ainsi un cinquième du montant des baisses pérennes de prélèvements mises en œuvre depuis 2018 (environ 67 Md€).

Un déficit des retraites modeste au regard des baisses récentes de prélèvements
(en Md€ constants, aux prix de 2023, hors mesures temporaires et de périmètre)



Source : RESF 2023 ; étude d'impact annexée au PLFSSR 2023.

Graphique 4

Dans ce contexte, deux grandes catégories de propositions ont été portées par la gauche.

La première consiste à **augmenter les cotisations retraite**. A titre d'ordre de grandeur, combler le déficit 2030 à l'aide de ce seul levier impliquerait d'après le Gouvernement une hausse du montant annuel versé par les cotisants de 0,8-0,9 point, soit

442 € en 2030. Alors que le pouvoir d'achat figure en tête des préoccupations des Français et que notre taux de cotisation (28 %) est déjà le plus élevé de l'OCDE derrière l'Italie, cela ne nous semble pas opportun.

La deuxième consiste à **augmenter d'autres prélèvements**, portant généralement sur les entreprises et les ménages aisés, dont le rendement serait affecté aux régimes de retraite. S'il permettrait de cibler davantage les mesures, ce levier doit toutefois être manié avec parcimonie dès lors qu'il s'écarte de la logique contributive du système de retraite. Il aurait ainsi davantage sa place pour participer au redressement global des finances publiques, qui impliquera un montant d'économies bien supérieur🗑️.

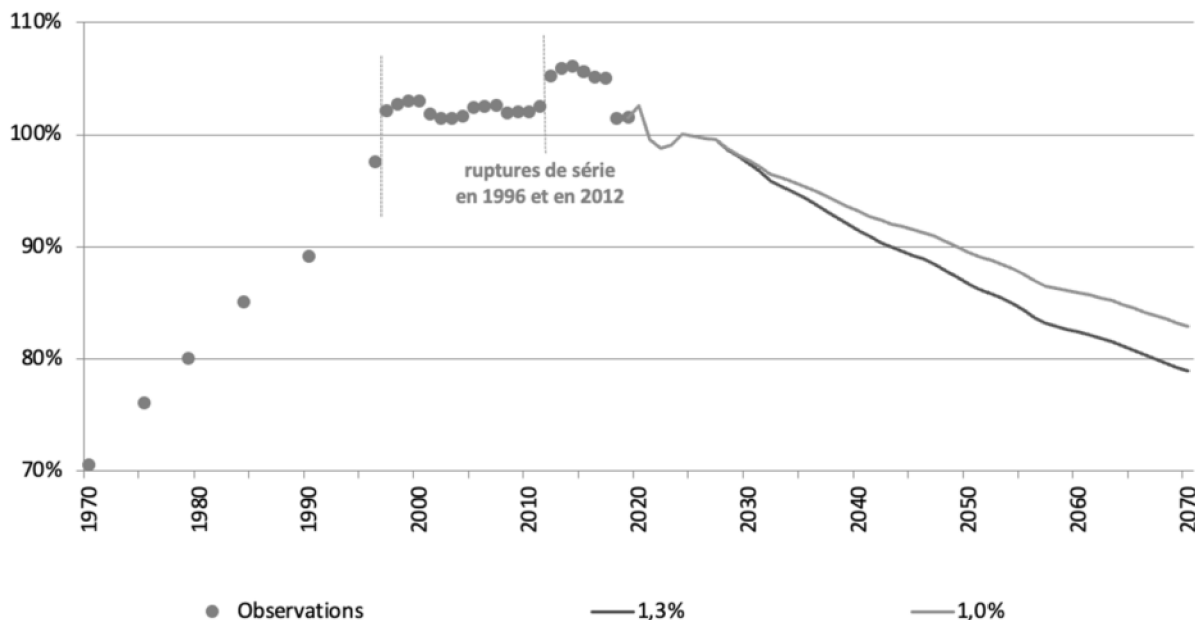
Pour cette raison, nous avons uniquement plaidé pour **mettre fin aux exonérations de cotisations comprises entre 1,6 et 3,5 Smic**, dont il a été démontré qu'elles n'ont pas d'effet significatif sur l'emploi et la compétitivité. Cela aurait déjà permis de générer près du tiers des économies nécessaires pour résorber le déficit des retraités anticipé par le Gouvernement en 2030.

En parallèle, **un effort aurait pu être demandé aux retraités actuels**, qui bénéficient d'un niveau de vie, d'une capacité d'épargne et d'un patrimoine supérieurs à celui du reste de la population, plaçant la France dans une situation très singulière à l'échelle internationale.

En effet, **nous finançons aux retraités actuels un niveau de vie anormalement élevé**, tout en organisant sans le dire le décrochage à venir du niveau de vie des cotisants d'aujourd'hui. Les retraites ne sont plus indexées sur la croissance des salaires mais sur l'inflation, tant pour le calcul des droits que pour la revalorisation des pensions. Comme les salaires évoluent plus vite que les prix sur longue période, ce mécanisme devrait conduire progressivement à un décrochage important du niveau de vie des futurs retraités (- 20 points environ), qui

représenterait à terme autour de 80 % de celui de l'ensemble de la population.

Niveau de vie moyen des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population (projections du COR jusqu'en 2070 selon le scénario de productivité)



Graphique 5 – Niveau de vie moyen des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population
(projections du COR jusqu'en 2070 selon le scénario de productivité)

Mettre à contribution les retraités actuels serait d'autant plus légitime qu'ils **bénéficieront de la mesure de revalorisation des petites pensions portée par le Gouvernement**, qui représente un coût de 1,1 milliard d'euros en 2030. À titre d'exemple, reporter de trois mois la date de revalorisation des pensions pour l'aligner sur celle des minimas sociaux (1^{er} avril) ou sous-indexer de seulement 1 point les pensions supérieures à 2 000 euros aurait été suffisant pour faire financer cette mesure par les retraités eux-mêmes.

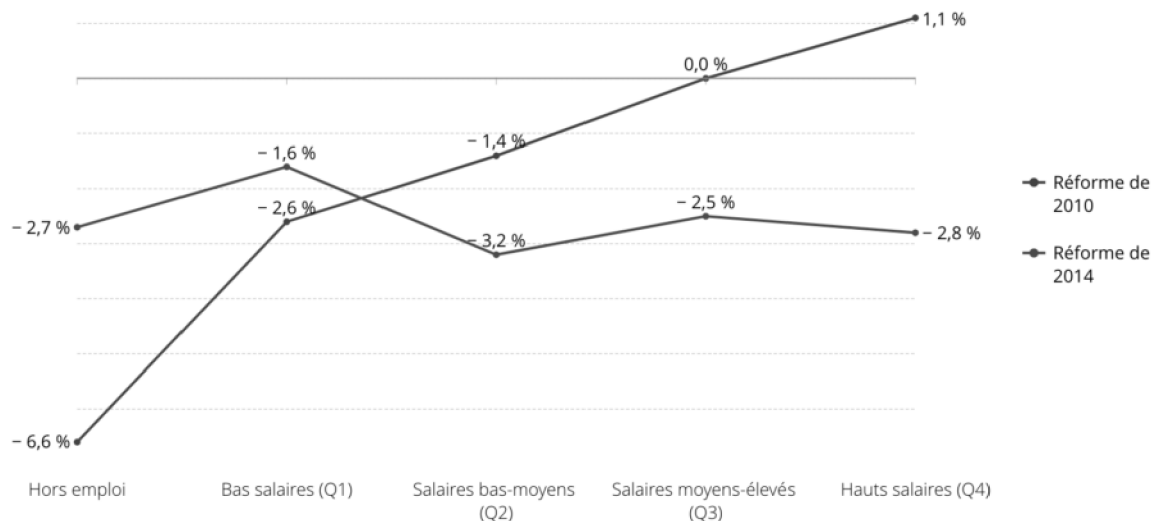
3. Une réforme souple dans son application qui parvient à préserver les

plus modestes mais ne réduit pas les inégalités femmes-hommes

Face à une réforme recourant exclusivement aux mesures d'âge pour assurer son financement, on pouvait légitimement craindre une aggravation des inégalités – et ce d'autant plus que le report de l'âge légal est réputé particulièrement défavorable aux plus modestes et aux femmes.

Le profil redistributif des réformes de 2010 et de 2014 était ainsi radicalement différent, la première ayant touché très durement les plus modestes, alors que la deuxième a réparti l'effort de manière beaucoup plus équilibrée sur l'ensemble des catégories sociales.

Impact des réformes sur la pension cumulée versée pendant la durée de la retraite pour la génération 1980 (en %)



Source : « Analyse de l'impact sur les affiliés des différentes réformes menées depuis 2010 », Drees, Etudes et résultats, n° 9, 2016, p. 94.

Graphique 6

Sans surprise, les critiques se sont multipliées sur ce terrain, Thomas Piketty estimant par exemple que « *les plus riches sont mis à contribution à un taux nettement inférieur à celui des*

classes moyennes et des plus pauvres », tandis que certains partis de gauche dénonçaient une réforme « *anti-femmes et anti-pauvres* ». Ces arguments emportent visiblement la conviction d'une part croissante de la population, seuls 22 % des Français estimant aujourd'hui qu'il s'agit d'une réforme « *juste* », en baisse de 10 points au cours du dernier mois.

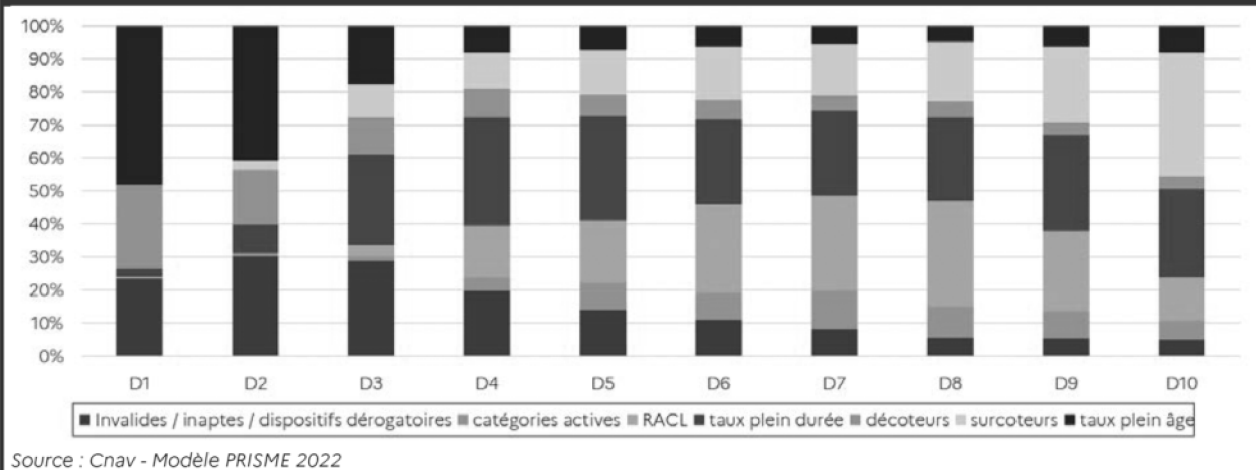
Il nous semble pourtant que ces critiques sont excessives, du fait d'une insuffisante prise en compte des mesures d'exemption et d'accompagnement prévues par le Gouvernement.

Des exemptions et des mesures d'accompagnement conséquentes...

Pour limiter les effets inégalitaires d'une réforme reposant exclusivement sur des mesures d'âge, le Gouvernement a prévu **trois grandes séries de mesures**.

Tout d'abord, la réforme **exempte les invalides et les inaptés de la hausse de l'âge légal et n'accompagne pas celle-ci d'une augmentation de l'âge d'annulation de la décote**, qui reste fixé à 67 ans. Il s'agit d'une différence majeure par rapport à la réforme de 2010^⑧, qui permet d'exonérer les trois quarts des plus modestes de l'effet du report de l'âge légal. En effet, environ un quart des départs à la retraite dans les deux premiers déciles se fait au titre de l'invalidité et de l'inaptitude, tandis que la moitié a lieu à 67 ans, à l'âge d'annulation de la décote (graphique 7). Pour ces deux catégories, le report de l'âge légal ne changera donc rien.

Graphique 32 – Répartition des assurés selon le motif de départ et le décile de pension en l'absence de réforme pour la génération 1962 – en l'absence de mesures d'accompagnement



Graphique 7

Ensuite, la réforme prévoit une mesure de **revalorisation des petites pensions**, pour un montant moyen de l'ordre de 50 euros par mois⁹, bénéficiant à la fois aux nouveaux retraités et aux retraités actuels. Techniquement, elle prend la forme d'une revalorisation du minimum contributif versé aux retraités bénéficiant d'une retraite à taux plein (sans « décote ») mais ayant cotisé sur des faibles revenus, qui peut atteindre jusqu'à 100 euros bruts pour une carrière complète. Si la communication gouvernementale a été très maladroite sur ce sujet, en laissant croire à l'instauration d'une pension minimale à 85 % du SMIC pour tous, il s'agit indéniablement d'une mesure favorable aux salariés modestes et qui bénéficiera davantage aux femmes.

Enfin, la réforme **renforce le dispositif « carrières longues »**, ce qui contribue à limiter l'impact de la hausse de l'âge légal sur ses bénéficiaires, qui se trouvent pour l'essentiel entre le 5^{ème} et le 9^{ème} décile de pension (« RACL » sur le graphique ci-dessus). Contrairement à l'intuition, il ne s'agit donc pas de retraités très modestes, qui ont souvent des carrières hachées les rendant inéligibles au dispositif.

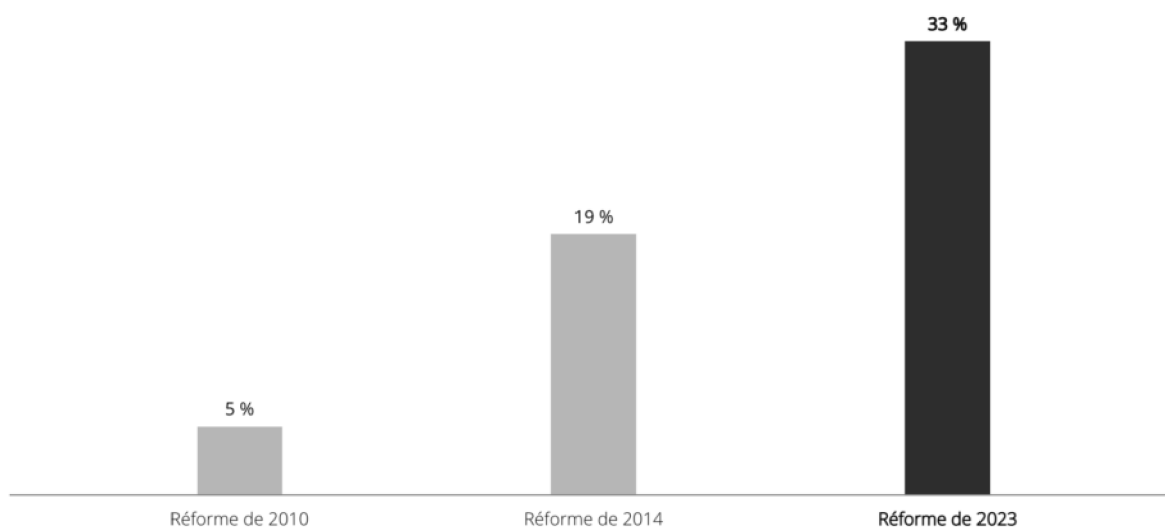
Au total, le coût de l'ensemble des mesures d'accompagnement atteint **5,9 milliards d'euros**, soit **près du tiers des économies**

brutes dégagées par le relèvement de l'âge légal et l'accélération de la hausse de la durée de cotisation (17,7 milliards d'euros).

Il s'agit d'un niveau de compensation **sans précédent** par rapport aux deux dernières réformes des retraites¹⁰.

Part des économies réinvesties pour financer des mesures d'accompagnement

(en % des économies, hors mesures de transfert et de périmètre)



Source : études d'impact annexées aux projets de loi

Graphique 8

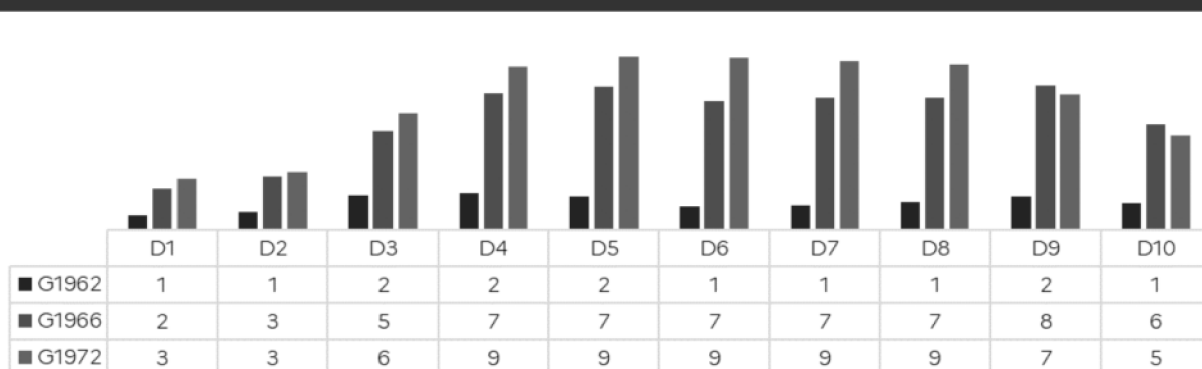
Reste à savoir si ces mesures sont suffisantes pour échapper à la critique d'une réforme « *anti-femmes et anti-pauvres* ».

...qui conduisent à nuancer fortement la critique sur le caractère injuste de la réforme

Commençons par analyser l'effet de la réforme sur les **inégalités sociales**.

S'agissant de l'âge de départ, l'étude d'impact montre que la réforme **protège efficacement les plus modestes**. Le report du départ à la retraite est plus faible pour les deux premiers déciles, où seuls les « décoteurs » subissent la hausse de l'âge légal. En revanche, il est plus important pour les classes moyennes que pour les plus aisés.

Graphique 52 – Variation de l'âge de départ induite par la réforme, par décile de pension (en mois)



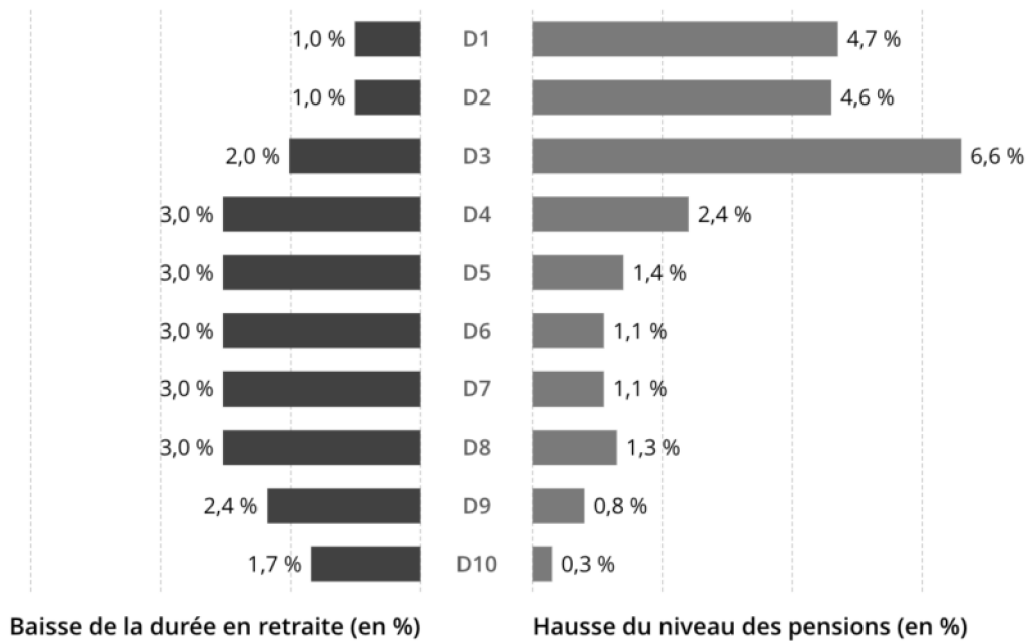
Source : Cnav - Modèle PRISME 2022

Note : les déciles de pensions sont ceux dans lesquels se trouvaient les assurés avant la réforme

Graphique 9

Cette analyse est toutefois insuffisante car si la réforme réduit la durée en retraite, elle se traduit en parallèle par une **hausse des pensions**, principalement sous l'effet de la revalorisation des petites retraites mais aussi, dans une moindre mesure, des nouveaux droits acquis grâce à la prolongation de la carrière.

Une réforme qui augmente les pensions mais réduit la durée passée en retraite



Source : étude d'impact du PLFSSR 2023 pour l'effet de la réforme ; rapport annuel du COR pour la durée en retraite.

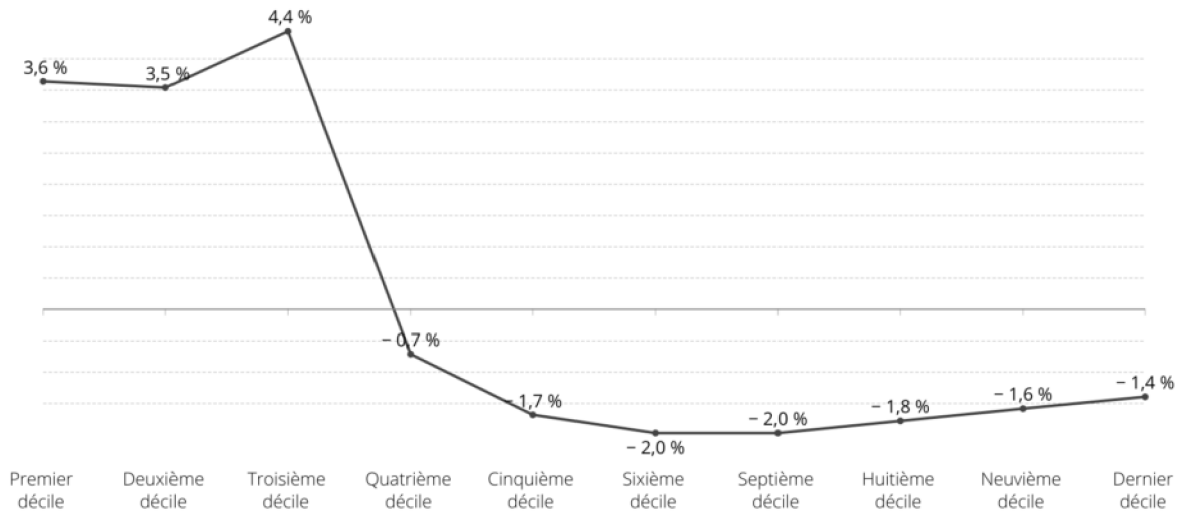
Graphique 10

Comment comparer ces deux effets ?

On peut calculer à cette fin l'impact de la réforme sur la **pension cumulée versée pendant la durée en retraite**, qui permet de les agréger¹⁰.

Qui sont les gagnants et les perdants de la réforme ?

(Impact de la réforme sur la pension cumulée versée pendant la retraite en %, pour la génération 1972)



Source : étude d'impact du PLFSSR 2023 pour l'effet de la réforme ; rapport annuel du COR pour la durée en retraite.

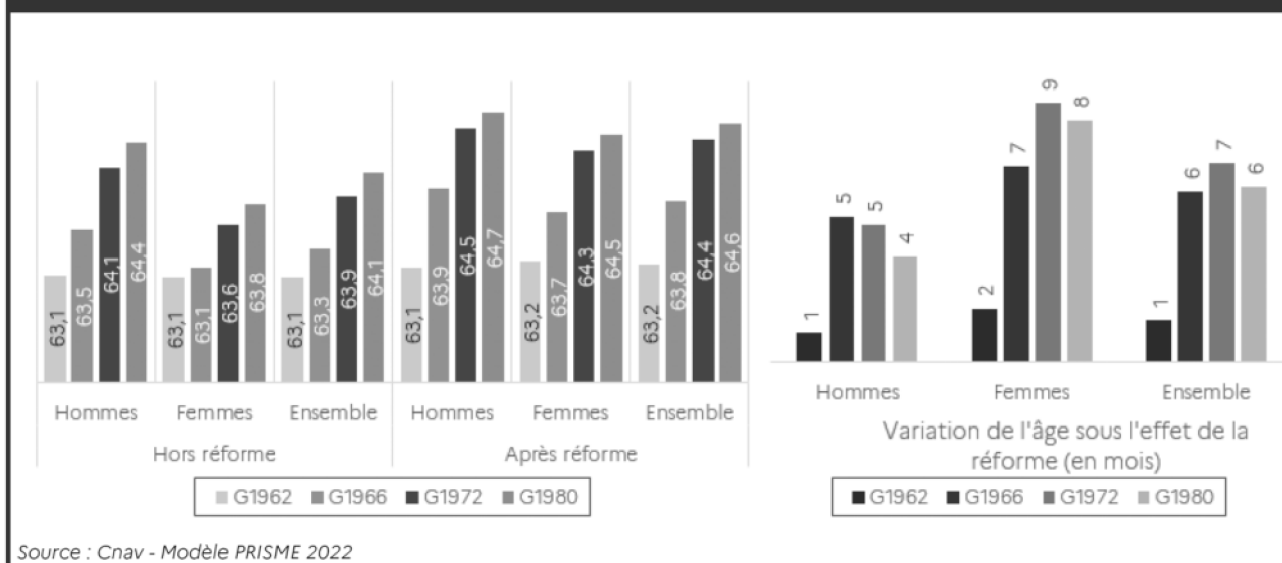
Graphique 11

Au total, la réforme a un effet cumulé globalement positif pour les plus modestes – les trois premiers déciles – et un effet négatif d'une ampleur assez comparable sur le reste de la distribution. **Le profil redistributif de la réforme est donc plutôt satisfaisant**, surtout si on le compare à la réforme de 2010.

Qu'en est-il pour les femmes ?

Comme l'ont souligné de nombreux observateurs, **le report de l'âge de départ sera plus important pour les femmes que pour les hommes (+ 8 mois pour les femmes de la génération 1980, contre + 4 mois pour les hommes)**. En effet, les femmes sont davantage concernées par le report de 62 à 64 ans du départ à la retraite et bénéficient relativement moins du dispositif « carrières longues ».

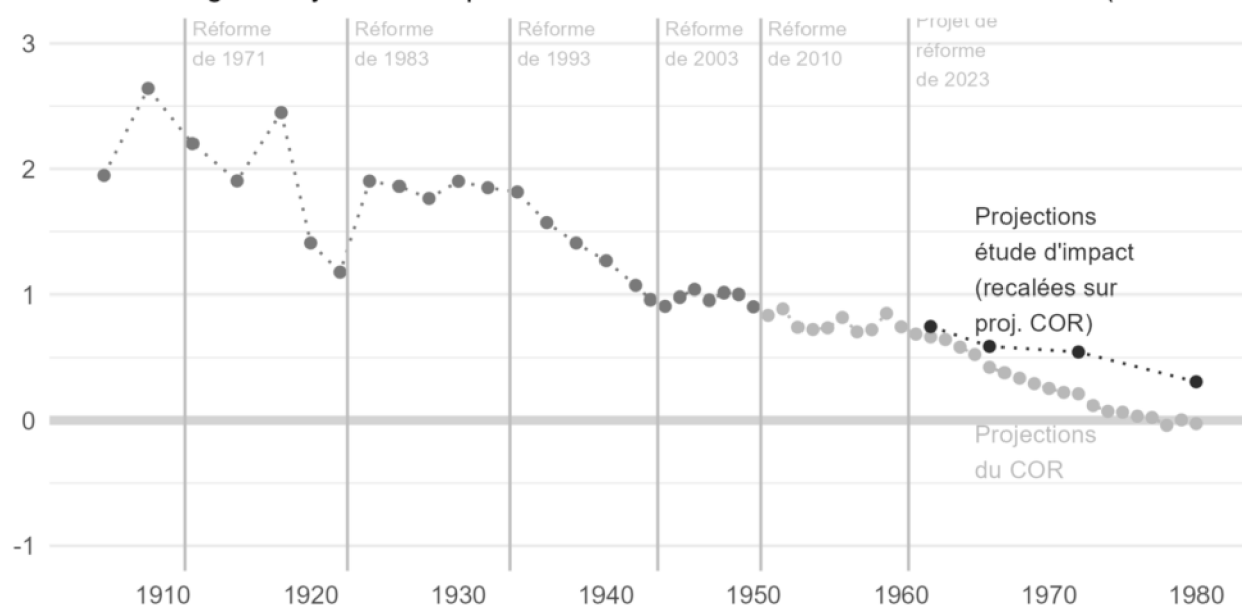
Graphique 49 – Âge de départ avant et après réforme, pour les générations 1962, 1966, 1972 et 1980



Graphique 12

Alors que l'âge de départ à la retraite des femmes devait rejoindre celui des hommes pour les générations nées au milieu des années 1970, la réforme remettrait en cause cette convergence, comme l'a montré l'Institut des politiques publiques.

Écart entre les âges moyens de départ à la retraite des femmes et des hommes (en années)



Champ : retraités résidents en France.
Sources : DREES, EIR ; COR, rapport annuel 2022 ; Étude d'impact. Calculs : IPP.

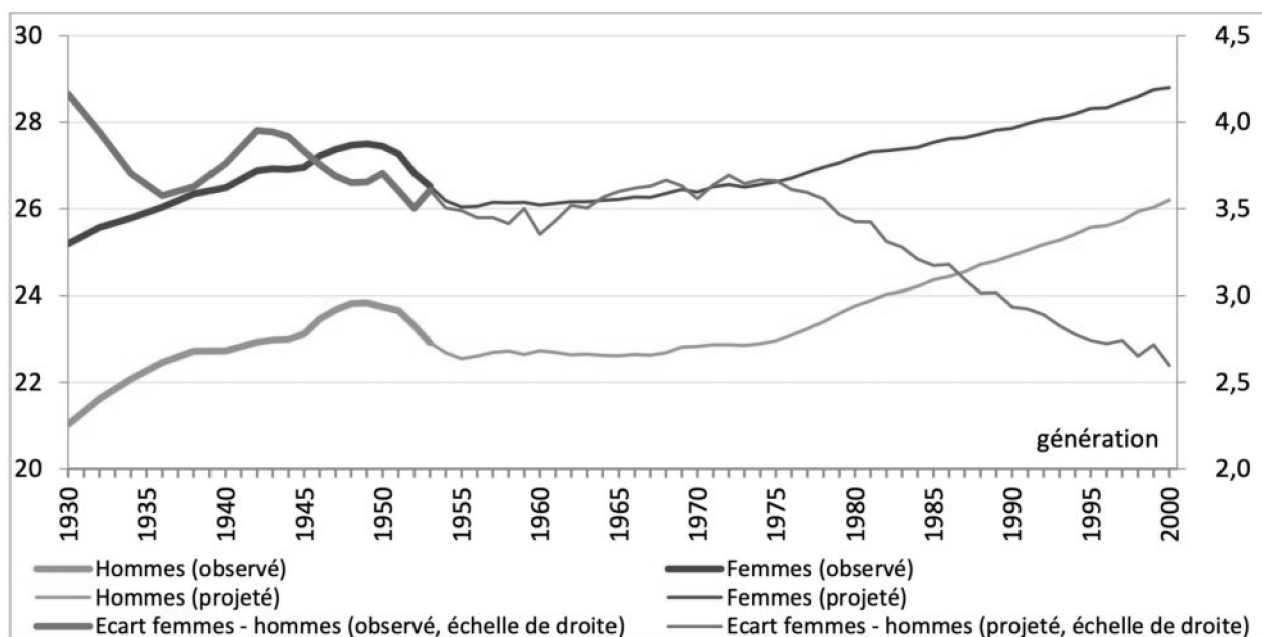
Note technique : Les simulations de l'étude d'impact du projet de loi sont vraisemblablement sur le champ de l'ensemble des retraités (y compris résidents à l'étranger). L'écart entre les femmes et les hommes est, pour cette raison, distinct de celui présenté ici, sur le seul champ des retraités résidant en France.

Graphique 13

Cette analyse est toutefois insuffisante pour conclure que la réforme est défavorable aux femmes car au-delà de l'effet sur la durée en retraite, il faut là encore **regarder l'effet sur le montant des pensions.**

C'est d'autant plus crucial qu'il s'agit de la principale inégalité entre les femmes et les hommes. En effet, la durée en retraite des femmes est déjà très supérieure (+ 3,5 ans) à celle des hommes du fait de leur espérance de vie plus élevée.

Figure 4.31 - Durée moyenne de retraite des femmes et des hommes, en années



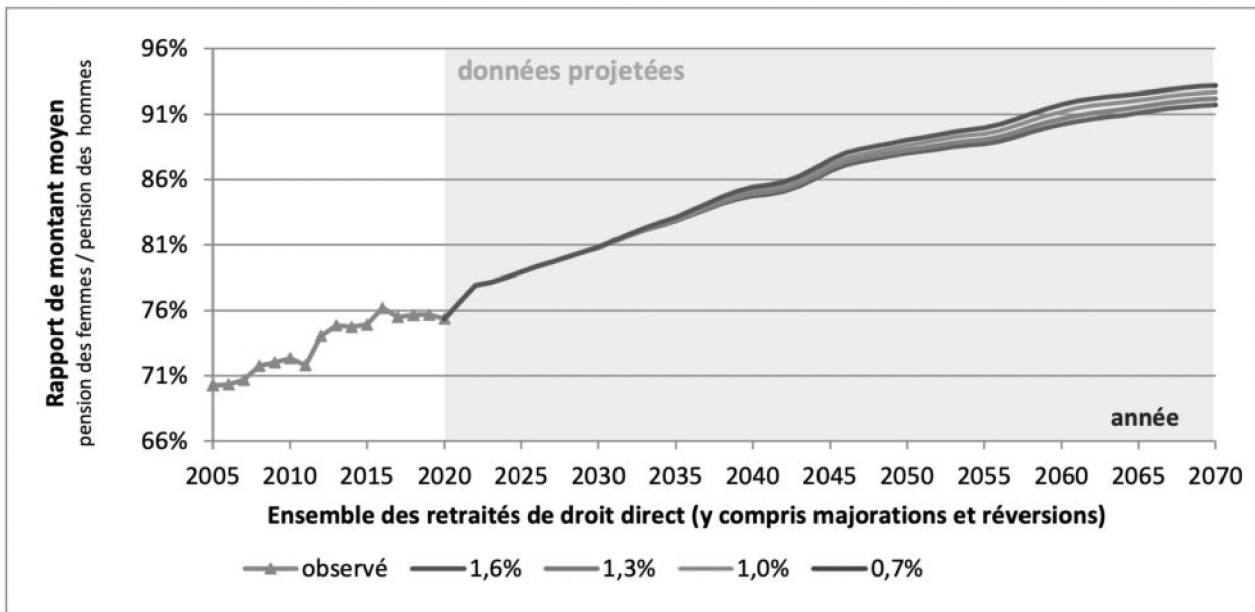
Champ : retraités de droit direct, tous régimes confondus, résidant en France et à l'étranger.

Sources : DREES, modèle ANCETRE ; projections du COR – septembre 2022.

Graphique 14

A l'inverse, le niveau des pensions des femmes est inférieur de près d'un quart à celui des hommes, même si l'écart devrait progressivement se réduire.

Figure 4.27 - Montant brut moyen des pensions des femmes rapporté à celui des hommes projeté par année



Lecture : selon les projections du COR, le rapport entre la pension moyenne des femmes et celle des hommes augmenterait pour atteindre 92,7 % en 2070 dans le scénario 1,0 %.

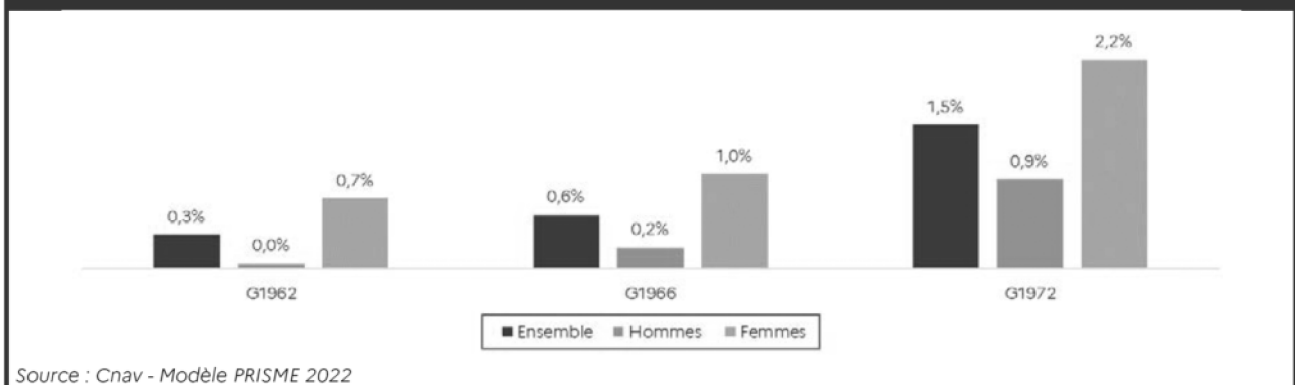
Champ : retraités percevant un droit direct résidant en France ou à l'étranger.

Sources : DREES, modèle ANCETRE et projections COR – septembre 2022.

Graphique 15

Or, s'agissant du niveau des pensions, la réforme est favorable aux femmes, qui bénéficient davantage de la revalorisation des petites pensions.

Graphique 54 – Variation du montant de la pension à la liquidation, en moyenne pour l'ensemble des assurés et par sexe, pour les générations 1962, 1966 et 1972 en €₂₀₂₀



Source : Cnav - Modèle PRISME 2022

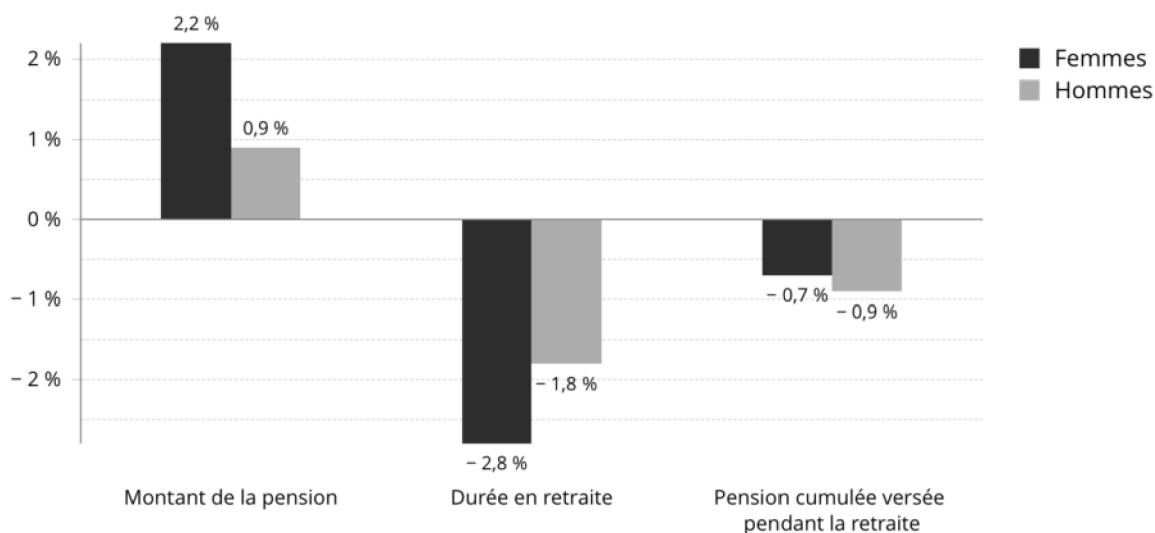
Graphique 16

En agréant les effets sur la durée et le niveau des pensions, il apparaît que la réforme aurait un effet **quasiment identique** sur

les femmes (- 0,7 %) et sur les hommes (- 0,9 %) pour la génération 1972, avec un très léger désavantage pour les hommes.

Effet comparé de la réforme sur les femmes et les hommes

(pour la génération 1972)



Source : étude d'impact du PLFSSR 2023 pour l'effet de la réforme ; rapport annuel du COR pour la durée en retraite.

Graphique 17

Il paraît donc excessif de considérer qu'il s'agit d'une réforme « anti-femmes ». Ces dernières verraient certes leur avantage en matière de durée en retraite se réduire mais elles bénéficieraient en contrepartie d'une revalorisation plus élevée de leur niveau de pension, qui constitue leur principale faiblesse par rapport aux hommes.

On peut toutefois regretter le choix du Gouvernement de **remettre à plus tard la réforme des droits familiaux**, qui aurait certainement permis un rééquilibrage plus significatif au profit des femmes.

Au total, il nous semble que **l'effet de la réforme sur les femmes est finalement à l'image de l'ensemble du projet** : il ne mérite ni excès d'honneur, ni indignité – mais aurait pu être significativement amélioré en sortant d'une logique paramétrique de court terme.

Et maintenant ?

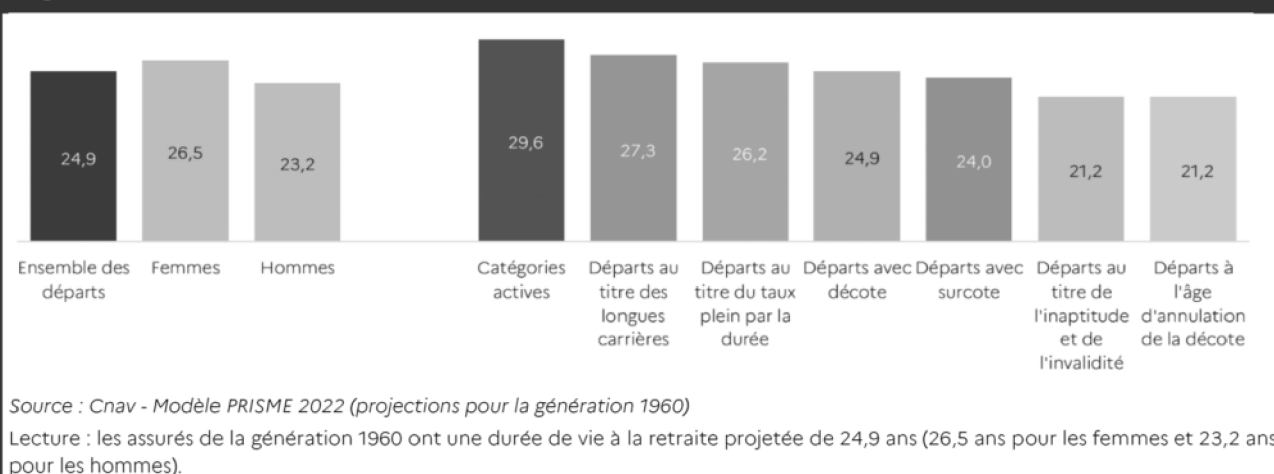
Alors que la réforme poursuit son parcours parlementaire et que la droite demande de nouveaux ajustements en échange de son soutien, il nous semble que le Gouvernement est aujourd'hui **pris au piège du « triangle d'incompatibilité » de sa réforme**. Il ne peut plus à la fois tenir son objectif de retour à l'équilibre, essayer de rendre la réforme plus juste et continuer à s'appuyer uniquement sur des mesures d'âge pour boucler son financement.

A choisir, il nous semble que le meilleur moyen d'améliorer la réforme serait **d'élargir les sources de financement pour la rendre plus juste**.

Une première barrière symbolique a d'ailleurs été franchie en ce sens, puisque le Gouvernement a donné son accord à une unification des taux de contribution patronale des indemnités de rupture conventionnelle et de départ à la retraite¹², ce qui se traduirait par une hausse des prélèvements sur les entreprises de l'ordre de 250 millions d'euros.

Si le débat se focalise sur le renforcement du dispositif « carrières longues », il nous semble qu'une voie plus prometteuse serait d'atténuer la principale injustice du système actuel, qui force les plus modestes – souvent des femmes aux carrières hachées – à attendre 67 ans pour prendre leur retraite à taux plein. Ces derniers passent ainsi six années de moins à la retraite que les « carrières longues ».

Graphique 8 – Durée moyenne de retraite par catégorie d'affiliés et condition de départ pour la génération née en 1960



Graphique 18

Reste qu'arrivé à ce stade de l'examen, les ajustements ne pourront se faire qu'à la marge – et ce d'autant plus que le choix du Gouvernement de passer par un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS) limite le champ des mesures susceptibles d'être incorporées au projet de loi, sous peine de censure du Conseil constitutionnel.

Si on ne peut que regretter ce choix, les sujets plus lourds portant sur **l'emploi des séniors** et **les droits familiaux** devront donc être traités séparément mais sans tarder pour remédier aux « angles morts » de la réforme et faciliter son déploiement.

Notes

- ① Précisons que si la note évoquait un déficit de 16 milliards d'euros, celui-ci était exprimé à prix constants, alors que le Gouvernement se fonde sur des données à prix courants.
- ② C'est-à-dire les effets du report de l'âge légal à 64 ans et de l'accélération de l'augmentation de la durée d'assurance requise (17,7 Mds€) moins les mesures d'accompagnement (5,9 Mds€).
- ③ Le taux des cotisations employeurs publics de la CNRA est augmenté de 1 point en 2024, pour un rendement de 0,7 Md€ en

2030. Des hausses des taux de cotisation employeurs de retraite de base sont par ailleurs prévues pour les salariés du régime général (+ 0,12 point en 2024, pour un rendement de 1 Md€ en 2030) mais elles sont compensées par une baisse à due proportion du taux de cotisation AT-MP (branche Accidents du travail – Maladies professionnelles).

- ④ Le surcroît de recettes publiques est estimé à partir de la semi-élasticité budgétaire retenue pour la France par la Commission européenne, qui mesure la sensibilité du solde public à une hausse du PIB. On retranche ensuite les cotisations retraite et le surcroît de dépenses sociales, en prenant le soin d'exclure de l'estimation de la Drees les dépenses liées aux invalides et aux inaptés, non concernés par la réforme.
- ⑤ A titre d'illustration, le FMI estime dans ses dernières prévisions que ramener le déficit français légèrement en-dessous de 3 % du PIB en 2027 impliquerait de réaliser environ 60 milliards d'euros d'économies.
- ⑥ En 2010, les invalides et inaptés n'avaient pas été exonérés de la hausse de l'âge légal, tandis que l'âge d'annulation de la décote avait été porté de 65 à 67 ans en parallèle.
- ⑦ D'après l'étude d'impact, la hausse de pension des assurés bénéficiaires serait de 34 € par mois (402 euros annuels) pour les assurés nés en 1962 (39 € pour les femmes et 25 € pour les hommes) et de 47 € (564 euros par an) pour ceux nés en 1972. Par ailleurs, les assurés ayant déjà liquidé leur retraite devraient bénéficier d'une augmentation de leur pension de 57 euros mensuels bruts en moyenne (63 euros pour les femmes et 45 euros pour les hommes).
- ⑧ Il faut toutefois souligner que le coût de l'exemption prévue pour les inaptés et les invalides (3,1 milliards d'euros) est en bonne partie contrebalancée par une diminution des dépenses sociales portées par les autres administrations sociales. A titre d'illustration, la DREES estime qu'appliquer le report de l'âge légal de deux ans aux invalides et inaptés se serait traduit en 2019 par une hausse des pensions d'invalidité de 1,8 milliard d'euros.
- ⑨ Pour ces calculs, une actualisation par les prix a été retenue, dans une logique de pouvoir d'achat.
- ⑩ Jusqu'ici, il était financièrement plus intéressant pour un employeur de négocier une rupture conventionnelle avec son employé à l'approche du départ à la retraite que de payer ses indemnités de départ en retraite. L'unification des taux de contribution dans les deux cas permettra de mettre fin à cet effet pervers.

- ⑪ Que ce soit par la hausse de l'âge légal, la durée de cotisation ou les mécanismes de surcote et de décote.
- ⑫ Sous la forme d'une contribution des hauts revenus (augmentation du taux marginal de l'impôt sur le revenu, hausse de la fiscalité sur les stock-options et les retraites-chapeaux) et des revenus du capital (plus-values, dividendes et intérêts).