

# Réforme des retraites en France : quelles sont les autres options ?

Florence Huart\*

**La réforme des retraites de 2023 en France repose sur deux principales mesures pour assurer l'équilibre financier du système de retraite : le recul de l'âge légal de départ à la retraite et l'allongement de la durée de cotisation. Cette réforme, mal comprise par la population, a été rejetée par de nombreux Français. La communication gouvernementale a manqué de transparence, faute d'une explication de l'ensemble des scénarios possibles. L'article analyse les déterminants de l'équilibre financier du système et explore un ensemble de mesures qui agissent essentiellement sur les recettes du système. Les propositions concernent l'emploi des jeunes et des seniors, la diversification de l'épargne, la lutte contre les discriminations liées à l'âge et au genre, et le développement de la littératie financière pour une meilleure compréhension de l'avenir du système de retraite.**

Codes JEL : H55, J26.

Mots clefs : retraites, taux d'actualisation, système par capitalisation.

## Introduction

Le premier ministre François Bayrou, nommé en décembre 2024, n'a pas suspendu la réforme des retraites de 2023, et ce malgré les demandes insistantes de syndicats et partis politiques. Cette réforme repose sur deux principales mesures pour assurer l'équilibre financier du système : un recul progressif de l'âge légal de départ à la retraite de 62 à 64 ans et un allongement de la durée de cotisation à 172 trimestres. La première mesure vise à maîtriser l'évolution des dépenses de retraite, la seconde à augmenter les recettes. Le recul de l'âge légal contribue aussi à l'augmentation des recettes, puisque l'activité et, donc, les contributions, sont prolongées. Ces mesures ont été repoussées par une majorité de Français, qui ne comprennent pas la réforme. Ce n'est pas étonnant. Dans la communication du gouvernement d'Elizabeth Borne, il manquait de la transparence et une vision globale du sujet. Le 22 mars 2023, le président de la République, Emmanuel Macron, déclarait qu'il n'y avait pas « 36 solutions ». Pourtant, d'autres facteurs influencent l'équilibre financier du système. Du côté des dépenses, il y a peu de solutions satisfaisantes pour les futurs retraités,

parce qu'elles concernent leurs droits. Il faut donc agir du côté des recettes<sup>1</sup>.

## Les dépenses

Les dépenses dépendent du nombre de retraités, de la durée de leur retraite, et du montant de leurs pensions. Le nombre de retraités découle de la démographie (naissances et décès). Compte tenu de l'augmentation importante des naissances entre 1946 et 1973 (baby-boom), il faut s'attendre à des départs à la retraite nombreux jusqu'en 2037, si l'âge de départ à la retraite est de 64 ans. Après 2037, les départs seront moins nombreux. La durée de la retraite résulte, elle, de l'âge légal de départ à la retraite, des choix individuels de partir à la retraite plus tard, et de l'espérance de vie.

Quant au montant des pensions, il relève du taux de remplacement au moment du départ à la retraite, c'est-à-dire des droits à pension calculés en proportion du salaire (ou revenu d'activité) de référence, puis de l'indexation des pensions sur l'inflation au cours de la période de la retraite. Il augmente avec le niveau des salaires, mais il

---

<sup>1</sup> En fin d'article, un schéma décrit les déterminants de l'équilibre financier du système de retraite.

---

\* Université de Lille.

peut être réduit si le système de retraite assure un taux de remplacement plus faible ou une sous-indexation. Avec la réforme de 1993, il a été réduit parce que le salaire de référence n'est plus la moyenne du salaire des 10 meilleures années mais des 25 meilleures (régime général), et parce que la revalorisation de la pension ne se fait plus en fonction de la croissance des salaires mais des prix, si bien qu'il y a un manque à gagner dans les périodes où les salaires progressent vite grâce aux gains de productivité (Blanchet, 2020).

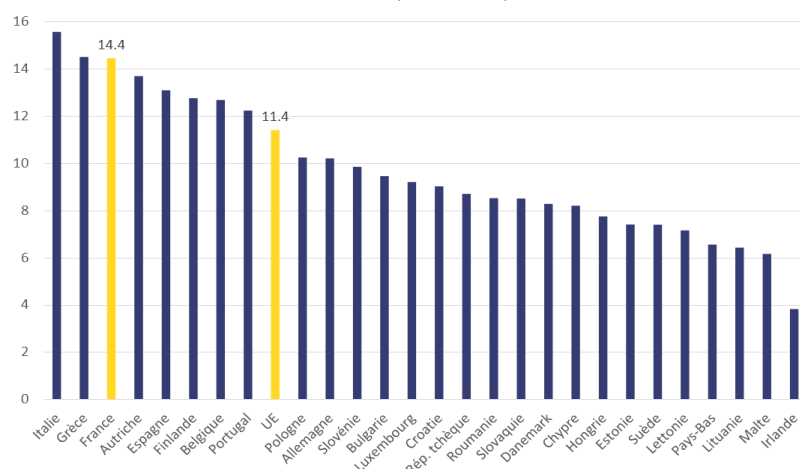
La durée de cotisation, qui ouvre les droits à la retraite, influence le montant des cotisations.

En France, il y a un peu de capitalisation, avec le Fonds de Réserve pour les Retraites (FRR). C'est un fonds d'investissement public pour les pensions du secteur privé, qui participe aussi au financement des retraites. Sa taille est relativement faible : il avait 21,2 milliards d'euros d'actifs sous gestion à la fin 2023 (FRR, 2024). Les recettes de cotisations proviennent de l'application d'un taux à une assiette, qui est composée des salaires et autres revenus d'activité (dans le

cas des non-salariés du secteur privé). Pour un taux de cotisation donné, les recettes augmentent avec l'assiette. Pour les salaires, l'assiette dépend du taux de salaire horaire qui s'applique au nombre d'heures travaillées. Elle peut augmenter malgré une baisse des heures travaillées à condition que les gains de productivité du travail ou un meilleur partage de la valeur ajoutée entre profits et salaires permettent une augmentation des salaires. Dans la fonction publique, elle est liée à l'évolution du point d'indice. Globalement, pour l'ensemble des revenus d'acti-

tivité, l'assiette repose sur le nombre d'emplois ou taux d'emploi (part des personnes en emploi dans la population en âge de travailler), donc sur le dynamisme de l'économie (croissance, productivité) et l'évolution de la population (taux de fécondité, flux migratoires). Il convient de noter qu'une hausse des salaires accroît à la fois les recettes actuelles (cotisations) et les dépenses futures (pensions), mais dans une perspective intertemporelle, cela ne pose pas de problème s'il y a une hausse continue des salaires – ce qui devrait être observé dans une économie dont le PIB (produit intérieur brut) augmente continûment. Il est ainsi nécessaire de garantir une croissance économique soutenue. Le taux de dépendance des personnes âgées est l'une des variables les plus susceptibles d'exercer des pressions sur le système de retraite. C'est le rapport entre le nombre de personnes âgées (plus de 65 ans) au nombre de personnes d'âge actif (20-64 ans). Un taux de dépendance élevé peut nécessiter la création de nouvelles ressources (sinon la baisse du montant des pensions) s'il se traduit par plus de pensions à payer relativement aux recettes de cotisations à percevoir. Il est de 38 % en France en 2022. Bien

**Graphique 1 : Dépenses publiques de pensions dans les pays de l'UE en 2022 (% du PIB)**



Source : données extraites de European Commission (2024a).

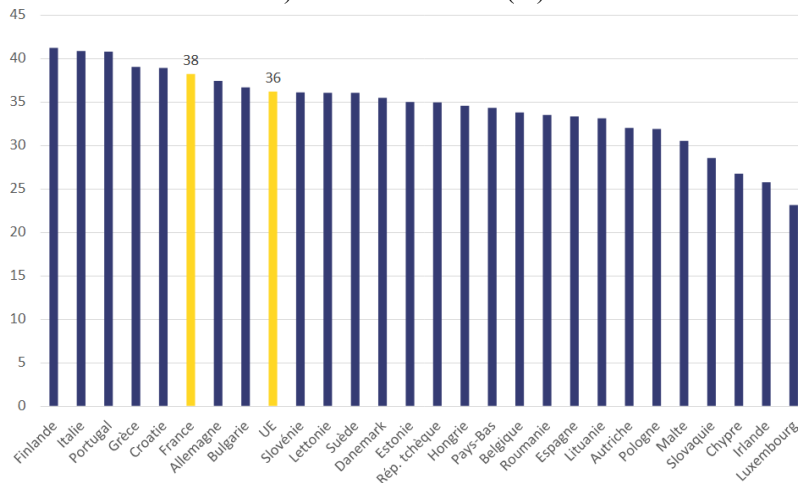
La part des dépenses publiques de pensions dans le PIB est élevée en France : elle est de 14,4 % du PIB en 2022, au-dessus de la moyenne de l'Union européenne (UE), qui est à 11,4 % du PIB. C'est le troisième niveau le plus élevé dans l'UE, après l'Italie et la Grèce (Graphique 1).

## Les recettes

Les recettes peuvent avoir différentes sources : cotisations, impôts, revenus de placements. En France, le système de retraite est essentiellement financé par des cotisations. Des recettes fiscales issues de la Contribution Sociale Généralisée (CSG) viennent en complément. Dans un système de retraite par répartition, ce sont les cotisations des actifs en emploi d'aujourd'hui et les cotisations de leurs employeurs qui financent les pensions des retraités d'aujourd'hui. Par souci d'équité intergénérationnelle, les cotisants doivent bénéficier eux-mêmes quand ils seront vieux de leurs pensions, qui seront financées par les actifs des générations plus jeunes.

que ce niveau soit plus élevé que la moyenne de l'UE, qui est à 36 % (Graphique 2), il pourrait être plus faible que la moyenne de l'UE dans deux décennies – selon les projections communiquées par le Trésor français à la Commission européenne (European Commission, 2024) – étant donné que le taux de fertilité en France est le plus élevé dans l'UE (1,82 par femme en France contre 1,50 en moyenne dans l'UE en 2022).

**Graphique 2 : Taux de dépenses des personnes âgées (65+ / 20-64 ans) dans l'UE en 2022 (%)**



Source : données extraites de European Commission (2024a).

En revanche, la France n'a pas de bonnes performances en matière de taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans (personnes de 55 à 64 ans en emploi en pourcentage de la population de 55 à 64 ans). En 2023, il n'était que de 58 % contre 64 % en moyenne dans l'UE (Graphique 3). C'est un autre facteur de risque pour le système de retraite, car il entraîne un niveau plus élevé de dépenses de pensions et un manque de recettes de cotisations. La réforme de 2023 va améliorer le taux d'activité du groupe d'âge des 55-64 ans, mais cela n'implique pas une augmentation du taux d'emploi de ce groupe<sup>2</sup>. La contribution de la productivité du travail à la croissance du PIB est trop faible, voire négative récemment (Graphique 4).

## L'architecture du système

Il existe deux grands modes de financement dans un système de retraite : par réparti-

<sup>2</sup> Pour rappel, le taux d'activité est le rapport de la population active (personnes en emploi et au chômage) à la population en âge de travailler, tandis que le taux d'emploi est le rapport des personnes en emploi à la population en âge de travailler.

tion ou par capitalisation. La répartition s'appuie sur les cotisations des actifs pour payer les pensions des retraités actuels. La capitalisation consiste en l'accumulation d'une épargne retraite, qui repose sur le réinvestissement des revenus générés par des placements financiers. La différence évidente entre les deux systèmes est que le risque financier repose sur les employeurs et l'État dans le système par répartition (selon les évolutions démographiques et économiques)<sup>3</sup> et

sur les retraités dans le système par capitalisation (selon les évolutions des marchés financiers et les frais de gestion des fonds). Une différence subtile est que les revenus de retraite sont plus exposés au risque politique dans un système de répartition que dans un système de capitalisation, parce que les pensions sont trop dépendantes de la situation des finances publiques (Diamond, 1994). Ce risque est symptomatique des réformes des retraites en France depuis une trentaine d'années (1993, 2003, 2010, 2014 et 2023) : elles ont lieu quand le déficit public s'aggrave (sauf en 2014). Et ce n'est pas pour

rendre le système plus généreux.

Dans le système par répartition, il y a deux régimes : à prestations définies et à cotisations définies. Dans un régime à prestations définies, le montant des pensions dépend de la durée de cotisation et du taux de remplacement. Dans un régime à cotisations définies, le montant des pensions dépend des cotisations versées et du rendement des fonds investis. Ce type de régime est une forme de capitalisation collective<sup>4</sup>. Les cotisations sont placées dans des fonds collectifs. En France, les deux régimes coexistent, le régime à prestations définies s'appliquant au régime général, et le régime à cotisations définies aux régimes complémentaires. Les deux régimes n'ont pas les mêmes inconvénients. Le régime à prestations définies permet un taux de remplacement en principe correct, mais pas pour ceux qui changent fréquemment d'emploi, tandis que le régime à cotisations définies facilite le portage

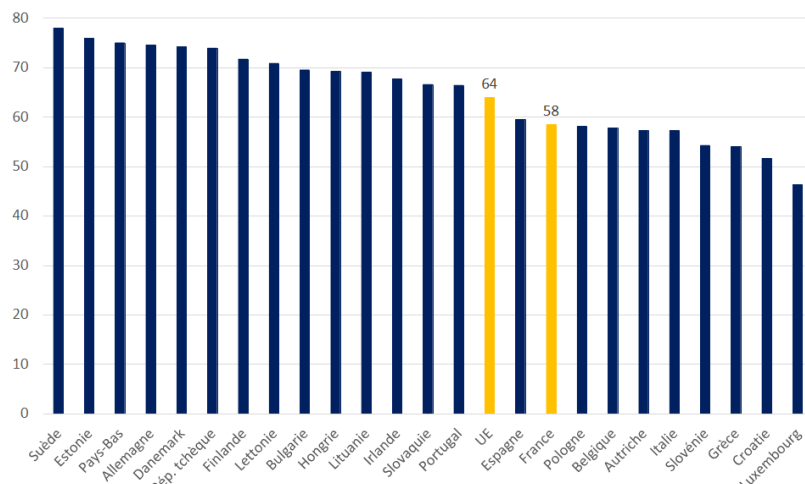
<sup>3</sup> Les employeurs sont exposés à un risque d'augmentation des charges sociales si l'État décide d'augmenter les taux de cotisation pour corriger le déséquilibre financier du système.

<sup>4</sup> Par exemple, en France, il y a le Régime de retraite Additionnelle de la Fonction Publique (RAFP).

des droits, mais les performances des fonds sont variables et les frais de gestion de ces fonds peuvent être élevés (Blake, 2000).

flation ou sur la croissance des salaires. Dans le système par points, les droits accumulés dépendent de la transformation des cotisations en

**Graphique 3 : Taux d'emploi des personnes de 55 à 64 ans dans les pays de l'UE en 2023 (%)**



Source : données de l'OCDE.

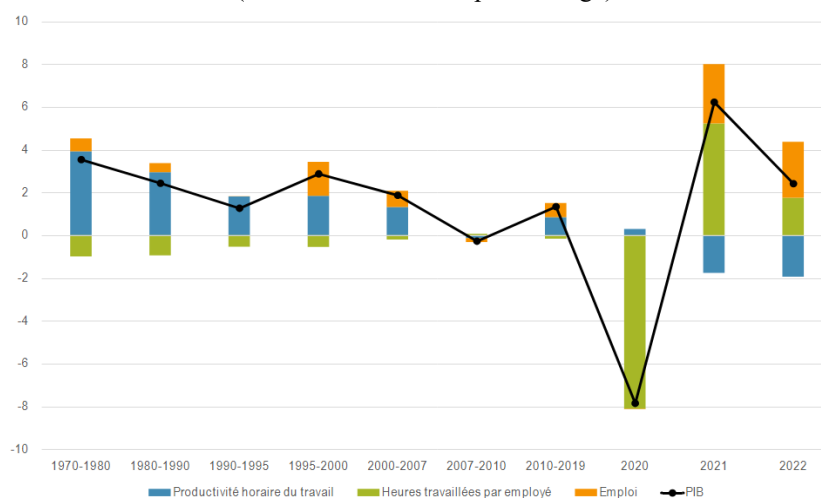
En Suède, par exemple, les cotisations alimentent à la fois un compte notionnel (répartition) et un fonds de pension (capitalisation). Un système de compte notionnel s'apparente au régime à cotisations définies. Chaque assuré a un compte virtuel, qui enregistre ses droits à la retraite en fonction des cotisations que lui et son employeur versent. Au moment de partir à la retraite, les droits sont convertis en pension sur la base d'un coefficient de conversion. Avant la pandémie de Covid-19, le gouvernement français avait envisagé la mise en place d'un système de retraite universel par points dans lequel chaque euro cotisé aurait donné lieu à des points pour définir le montant de la pension. Les deux systèmes de compte notionnel et par points reposent sur le principe de cotisations donnant lieu à des droits. Ils diffèrent en ce qui concerne l'accumulation des droits et leur conversion en pension (Blanchet, Bozio et Rabaté, 2016). Dans le système de comptes notionnels, les droits dépendent de l'évolution des salaires sur laquelle les cotisations s'appliquent. Le montant de la pension (taux de remplacement) et son évolution (revalorisation) dépend du choix d'indexer le coefficient de conversion sur l'in-

nombre de points acquis (valeur d'achat du point) et le montant de la pension découle, lui, du coefficient de conversion des points en pension (valeur de service du point).

Étant donné l'allongement de la durée de vie, de plus en plus de pays choisissent d'indexer certains paramètres du système de répartition sur l'espérance de vie (OECD, 2023). Des ajustements sont faits à la hausse pour l'âge de départ à la retraite (Danemark, Grèce, Finlande, Italie, Pays-Bas, Slovaquie, Suède) ou à la baisse pour le montant des pensions (Espagne, Finlande, Italie, Portugal, Suède). Cependant, il faut apporter des exceptions à ce type d'indexation, sinon cette mesure est inégalitaire, car l'espérance de vie n'est pas la même pour toutes les catégories socio-professionnelles et peut même être plus faible pour les personnes qui ont des métiers à forte pénibilité. Pourtant, les tendances dans les réformes récentes des pays de l'OCDE sont une réduction des dispositions spéciales en matière de retraite pour les emplois dangereux ou pénibles (OECD, 2023).

Pour développer la capitalisation, plusieurs types de fonds de pension ou de plans d'épargne retraite (PER) peuvent être mis en place, avec une

**Graphique 4 : Contributions à la croissance annuelle du PIB en France (variation annuelle en pourcentage)**



Source : données de l'OCDE (Compendium of Productivity Indicators 2024).

participation volontaire ou obligatoire. Il y a des PER collectifs (PER d'entreprise) et des PER individuels. En France, la loi PACTE de 2019 crée un nouveau PER à titre individuel ou en entreprise pour rendre l'épargne retraite plus attractive. En particulier, le nouveau PER peut regrouper différents produits d'épargne retraite, il est portable d'une entreprise à l'autre (en cas de changement d'emploi), l'épargne peut être liquidée en rente ou en capital au moment du départ à la retraite, il est possible de l'utiliser pour l'achat de la résidence principale ou en cas d'accident de la vie, et de déduire les versements volontaires de l'assiette de l'impôt sur le revenu<sup>5</sup>.

Dans les années 1990, un rapport de la Banque mondiale (World Bank, 1994) expliquait qu'un système de retraite devait remplir trois fonctions : *l'épargne* pour préparer la retraite, *la redistribution* pour aider les travailleurs à bas salaires qui ne peuvent pas épargner suffisam-

## Le taux d'actualisation

Dans une perspective de long terme, l'évaluation de l'équilibre financier du système de retraite dépend de la manière dont on évalue une somme versée ou reçue dans le futur en termes d'euros aujourd'hui. Quelle est la valeur actuelle des engagements financiers futurs tels que les pensions de retraite ? Pour la calculer, il faut un taux d'actualisation. Plus ce taux est élevé, plus la valeur actuelle des engagements futurs est faible, et plus il est faible, plus cette valeur est élevée. Généralement, on se sert d'un taux de rendement d'un actif sans risque pour le taux d'actualisation, par exemple, le taux des emprunts d'État. Or ce taux augmente, et demeurera durablement à un niveau plus élevé, étant donné la montée de l'endettement de l'État.

La commission des finances du Sénat observe que dans le compte général de l'État 2021, le taux d'actualisation retenu est à  $-1,37\%$  (rap-

**Tableau 1** : Les trois piliers d'un système de retraite

|                     | <b>1<sup>er</sup> pilier<br/>public obligatoire</b>                                                                                                                                   | <b>2<sup>ème</sup> pilier<br/>privé obligatoire</b>                                           | <b>3<sup>ème</sup> pilier<br/>volontaire</b>                              |
|---------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| <b>Fonctions</b>    | Redistribution<br>Assurance                                                                                                                                                           | Épargne<br>Assurance                                                                          | Épargne<br>Assurance                                                      |
| <b>Formes</b>       | Retraite par répartition à prestations définies<br>Lutte contre la pauvreté des personnes âgées : sous conditions de ressources, garantie de pension minimale, ou montant forfaitaire | Retraite par répartition à cotisations définies<br>Plan d'épargne individuel ou professionnel | Retraite par capitalisation<br>Plan d'épargne individuel ou professionnel |
| <b>Financements</b> | Impôts et cotisations<br>Non financé                                                                                                                                                  | Cotisations<br>Entièrement financé                                                            | Cotisations<br>Entièrement financé                                        |
| <b>Risques</b>      | Démographie<br>Politique                                                                                                                                                              | Mobilité professionnelle<br>Faillite de l'entreprise                                          | Investissements<br>Marchés financiers                                     |

Source : inspiré de World Bank (1994).

ment, et *l'assurance* pour protéger les épargnants contre des chocs qui anéantiraient leur épargne (récession, inflation, mauvais placements). Pour remplir ces fonctions, le rapport préconisait trois piliers : un premier pilier public obligatoire, un deuxième pilier privé obligatoire, et un troisième pilier volontaire (tableau 1). Combiner les trois piliers revient à organiser une diversification des risques.

port du Sénat N° 115, 2022-2023). C'est le taux des obligations assimilables du Trésor indexées sur l'inflation européenne (OATÉi) échéance juillet 2036 au 31 décembre 2021<sup>6</sup>. Elle a calculé les engagements de retraites de l'État à la fin de 2021 en fonction du taux d'actualisation. Avec un taux d'actualisation de  $-1,37\%$ , il y aurait un besoin de financement (déficit) de 92 milliards d'euros (à horizon 2070). Le déficit serait réduit

<sup>5</sup> Fin 2023, plus de 10 millions de nouveaux PER avaient été ouverts, pour un encours total de 102,8 milliards d'euros. Source : [DG Trésor](#).

<sup>6</sup> Un taux des OATÉi négatif est un cas exceptionnel. Il résultait de la politique monétaire de la Banque Centrale Européenne (BCE), qui avait eu recours à des programmes d'assouplissement quantitatif dans un contexte d'inflation faible. Actuellement, les OATÉi ont des taux qui varient de 0,10 à 3,15 % selon l'échéance. Source : [Agence France Trésor](#).

---

à 21 milliards d'euros avec un taux d'actualisation de 0 %. Et pour un taux d'actualisation de 1,5 %, il y aurait une capacité de financement (excédent) de 15 milliards d'euros.

Le taux d'actualisation n'est pas toujours le même dans les rapports du Conseil d'Orientation des Retraites (COR). Quand il évalue le solde financier du système de retraite à différents horizons, 25 ans ou plus, il choisit un taux d'actualisation basé sur le rendement des placements du FRR (rapport de 2006), un taux de 2 % (rapports de 2010 et 2012), la productivité potentielle apparente du travail (2015 à 2017) ou la croissance annuelle du PIB (depuis 2018).

Le choix du taux d'actualisation mérite d'être discuté (Brown et Wilcox, 2009). Le taux des rendements des obligations d'État reflète le risque des actifs, et non celui des passifs. En principe, dans un régime à prestations définies, les pensions à verser sont sûres, pour autant que les contribuables soient prêts, si nécessaire, à supporter une charge fiscale plus lourde. Aux États-Unis, les États ont actualisé leurs passifs au taux de rendement attendu de leur actifs, ce qui a conduit à des taux d'actualisation trop élevés et à une sous-estimation de leurs passifs (Novy-Marx et Rauh, 2009).

Ce n'est pas simple de choisir le bon taux d'actualisation, parce que les passifs de pension ne sont pas échangés sur les marchés financiers. Il est nécessaire de faire des hypothèses sur l'évolution de variables démographiques (ratio de dépendance, mortalité, migrations) et économiques (emploi, revenus, prix). Du côté des actifs, le régime français repose peu sur la capitalisation (le FRR). Il faut calculer la valeur actualisée des cotisations perçues dans le futur. Ces cotisations reposent sur la dynamique de l'emploi, pas sur celle des marchés financiers. Enfin, pour les revenus futurs tirés de l'épargne retraite, le taux d'actualisation ne devrait pas être constant sur longue période : au lieu d'utiliser un taux d'intérêt identique pour toutes les années, il est préférable d'utiliser une structure par terme des taux d'intérêt (idéalement, un taux de rendement réel net d'impôt et de frais). Vu ces difficultés, il n'est pas étonnant que les instituts aient recours à des calculs plus simples fondés sur le rendement des obligations d'État ou le taux de croissance du PIB.

## L'état du système

D'après le rapport du COR en 2024, le système de retraite a été excédentaire de 2021 à 2023.

Mais selon ses projections, il devrait être déficitaire en 2024 et les années suivantes. Pour les projections sur longue période, le COR s'appuie sur différents scénarios de croissance de la productivité du travail (0,4 %, 0,7 %, 1 % et 1,3 %) et de taux de chômage (5 %, 7 % et 10 %) en retenant une croissance de la productivité de 1 % et un taux de chômage de 5 % dans son scénario de référence. Ces variables économiques sont déterminantes dans l'évolution des revenus d'activité et des pensions. Dans tous les scénarios, le système serait en déficit : le solde serait à -0,8 % du PIB à l'horizon 2070 dans le scénario de référence, variant de -2,2 % du PIB (croissance de la productivité à 0,4 %) à -0,2 % du PIB (croissance de la productivité à 1,3 %). La situation patrimoniale nette du système de retraite obligatoire en répartition est, elle, positive. Le COR l'évalue à 178,5 milliards d'euros à fin 2023 (6,8 % du PIB). Elle était de 163,2 milliards à fin 2021 (rapport COR 2022) et 160,8 milliards à fin 2022 (rapport COR 2023).

Dans sa communication au Premier ministre François Bayrou, en février 2025, la Cour des comptes retient deux hypothèses de croissance de la productivité (0,7 % comme référence, et 1 %) et de taux de chômage (7 % comme référence, et 5 %) pour des projections à horizon 2035 et 2045. Elle prévoit une dégradation de la situation financière du système de retraite (régimes obligatoires de base et complémentaires), avec un déficit de 6,6 milliards d'euros en 2025 (0,2 % du PIB), qui s'aggrave les années suivantes, jusqu'à 14,6 milliards en 2035 (0,4 % du PIB) et 31,6 milliards en 2045 (0,9 % du PIB) ou 24,6 milliards (0,7 % du PIB) avec une croissance de la productivité à 1 %<sup>7</sup>.

## Des exemples de mesures

Le gouvernement français a fait la réforme des retraites pour assainir les finances publiques. Ce ne sont pas les dépenses de retraite qui doivent être réduites. Il faut faire un audit de l'ensemble des dépenses publiques pour réduire toutes les dépenses qui vont au-delà des fonctions régaliennes de l'État (sécurité et justice), de la protection sociale, et des secteurs stratégiques (santé, éducation, énergie, agriculture, technologies numériques). Toute subvention de l'État devrait

---

<sup>7</sup> Cependant, il convient de tenir compte des produits financiers des régimes de retraite complémentaires dans les recettes. Dans ce cas, le déficit serait de 0,6 milliards d'euros en 2025 (Cour des comptes, 2025, page 44). Il faudrait aussi ajouter dans les dépenses les charges financières, mais les chiffres ne sont pas communiqués.

avoir une contrepartie, par exemple, des parts dans le capital de l'entreprise aidée. Ensuite, il faut remettre à plat le système de prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales), car il n'est pas favorable à la croissance et l'emploi. Et il faut supprimer toutes les niches fiscales (crédits d'impôts) qui ne font pas partie des secteurs stratégiques.

Concernant les recettes du système de retraite, qu'il faut augmenter, plusieurs politiques sont possibles. Elles touchent à l'éducation, à la formation tout au long de la vie, à l'emploi, à la famille, à l'immigration, à l'investissement. On doit développer les compétences pour favoriser l'accès à des emplois mieux rémunérés, aider les familles à concilier vie professionnelle et vie personnelle, permettre les choix individuels d'aménagement de la durée du travail selon le cycle de vie, investir dans l'énergie propre, développer le portefeuille du FRR. Tout cela implique de prendre des mesures dans quatre grands domaines : croissance, emploi, société et finance.

## Croissance

Les gouvernements d'ici ou d'ailleurs tentent de réformer les systèmes de retraite avec une idée principale : faire travailler les gens plus longtemps. Pour cela, il faut de la croissance économique. Les principaux moteurs de la croissance sont l'accumulation de capital, la qualité du travail, et la technologie. Il faut donc des mesures propices à l'investissement, à l'éducation et à l'innovation. On peut envisager de :

- Créer un marché unique européen pour les actions et les obligations pour mieux diriger l'épargne vers l'investissement ;
- Créer un impôt unique européen sur les bénéfices des entreprises multinationales pour mettre fin à la concurrence fiscale et financer les investissements dans la transition écologique et la santé ;
- Subventionner les dépenses d'équipements en énergie propre des ménages pour des biens produits dans l'UE ;
- Adapter les subventions des dépenses d'équipements en énergie propre à des critères relatifs au climat (nombre de jours avec des températures extrêmes) et aux infrastructures (densité du réseau de transports publics) ;

- Renforcer les enseignements dans les STIM (science, technologie, ingénierie et mathématiques) ;
- Revaloriser les formations professionnelles en développant les certifications dans les secteurs d'avenir ;
- Développer les bourses d'études pour les formations aux métiers de la high-tech (programmation) ;
- Subventionner les abonnements aux plateformes d'intelligence artificielle dans le système éducatif ;
- Faciliter les visas de long séjour dans les technologies numériques, les sciences de la vie et l'énergie propre (reconnaissance des diplômes).

## Emploi

Dans la mesure où la réforme des retraites vise à allonger la durée de la vie professionnelle, il importe de favoriser l'employabilité des seniors, mais aussi celle des jeunes à la sortie du système éducatif et celle des adultes quand ils doivent ou veulent changer de métier.

L'accent doit être mis sur l'adaptabilité des conditions de travail des seniors. Pour faciliter leur maintien dans l'emploi – sur une base volontaire – il est utile de connaître les raisons qui les motivent à reporter leur départ à la retraite. Elles sont diverses (Iparraguirre, 2020) : revenu insuffisant et besoins financiers, maintien du mode de vie, ruptures dans le parcours professionnel, modèle sociologique de parcours de vie, statut marital, perception de la place du travail dans la vie, capacités cognitives et physiologiques, traits de personnalité, reconnaissance et importance du travail, interactions sociales, satisfaction au travail, adaptation des modalités du travail (temps partiel ou temps flexible, réduction de l'exposition au risque, des niveaux de responsabilité ou de l'intensité du travail).

Par ailleurs, la fiscalité sur le travail n'est pas incitative en termes d'offre et de demande de travail. Le coin fiscal, défini comme la charge fiscale (cotisations salariales et patronales, impôt sur le revenu) en proportion des coûts du travail (rémunérations), est particulièrement élevé. En 2023, pour une personne célibataire sans enfant et avec un revenu équivalent au salaire moyen, il était de 46,8 % en France contre 34,8 % en moyenne dans les pays de l'OCDE (OECD, 2024). Dans ce coin fiscal, la part patronale est à 26,6 %, ce qui est le niveau le plus élevé de tous les pays de l'OCDE et le double de la moyenne

(13,4 %). Pour un couple avec deux enfants, et des niveaux de revenu correspondant à 100 % et 67 % du salaire moyen, le coin fiscal est à 40,6 % (29,5 % en moyenne dans l'OCDE). Les impositions sur le travail s'élèvent à 23,4 % du PIB en France en 2022, et les impositions sur le capital à 11,2 % du PIB. Ce sont les niveaux les plus élevés des pays de l'UE (European Commission, 2024b).

Il est également important de revaloriser les salaires dans les métiers et dans les secteurs qui souffrent d'un manque d'attractivité. Par exemple, dans la fonction publique, il y a des difficultés de recrutement des enseignants, ce qui est nuisible à la qualité du système éducatif, et il y a un manque d'informaticiens qualifiés, ce qui représente une vulnérabilité en matière de cybersécurité. Rappelons que des politiques qui promeuvent l'emploi servent en même temps au financement du système de retraite.

Il serait intéressant de réfléchir à des mesures telles que :

- Rendre les transports publics gratuits pour les alternants et la reprise d'étude (formation continue) ;
- Soutenir le maintien dans l'emploi des séniors (satisfaction au travail, formation continue dans les technologies numériques, flexibilité des horaires, réduction du temps de travail, adaptation des postes à la santé) ;
- Réduire les cotisations patronales de sécurité sociale (hors vieillesse) pour l'emploi des séniors ;
- Mieux faire connaître les dispositifs de retraite progressive et de cumul emploi-retraite ;
- Augmenter le nombre de médecins du travail pour programmer des visites médicales plus régulières et vérifier s'il faut aménager les postes et conditions de travail ;
- Généraliser le temps partiel thérapeutique pour la reprise du travail après un arrêt prolongé ;
- Rendre le marché immobilier plus liquide en réduisant les droits de mutation pour faciliter la mobilité professionnelle ;
- Ne plus geler le point d'indice dans la fonction publique.

## Société

Les réformes ne doivent pas être conçues seulement pour régler des problèmes de financement. Elles doivent être pensées aussi pour répondre à des problèmes de justice sociale. A cet égard, les attitudes vis-à-vis des personnes âgées et des femmes doivent s'améliorer.

Il existe des stéréotypes et des discriminations à l'encontre des travailleurs âgés (*cf.* Iparraguirre, 2020). Sur le lieu de travail, ils sont jugés moins productifs, moins flexibles, moins créatifs, peu innovants, peu disposés au changement, peu portés à l'apprentissage de nouvelles compétences et à l'adaptation aux nouvelles technologies, et plus coûteux (ancienneté, maladie, risque d'accidents). Les discriminations se manifestent à l'embauche (difficultés à trouver un emploi) et au cours de la carrière (moins susceptibles d'être promus, plus susceptibles d'être ciblés dans les restructurations d'entreprise). Les discriminations liées à l'âge ne concernent pas seulement les vieux mais aussi les jeunes. Selon une enquête spéciale Eurobaromètre de 2023 sur la discrimination dans l'UE, l'âge est le premier critère de discrimination à l'embauche (trop jeune ou trop vieux), qui est cité dans les réponses (52 % des réponses)<sup>8</sup>. L'âge est aussi la principale forme de discrimination au travail, devant la discrimination liée au genre, et ce sont les travailleurs de plus de 50 ans qui sont les susceptibles de la ressentir (OECD, 2020).

Les femmes bénéficient de majorations de durée d'assurance (trimestres attribués) pour enfants et d'une majoration de pension si elles sont mères de trois enfants ou plus. Il faut aller plus loin et réduire l'âge de départ à la retraite pour toutes les femmes. Certes, c'est une mesure qui accroîtrait le besoin de financement du système, mais c'est un choix politique que l'on peut faire dans un système de répartition. Ce serait une réparation pour les corvées et mauvais traitements que les femmes subissent dans la société tout au long de la vie (tâches domestiques, inégalités salariales, déconsidération, harcèlement, violences)<sup>9</sup>. Dans les premières années du système d'État providence britannique, l'âge de la retraite

<sup>8</sup> L'étude peut être consultée sur le [site de l'Union européenne](#).

<sup>9</sup> En France, 35 % des femmes ont subi des violences physiques et/ou sexuelles depuis l'âge de 15 ans, et 41 % du harcèlement sexuel au travail. Dans l'UE, les pourcentages sont 31 % dans les deux cas. Source : [European Institute for Gender Quality](#).

était fixé à 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes<sup>10</sup>.

De manière générale, les femmes doivent être aidées pour accéder à des emplois mieux rémunérés et pour maintenir leur activité professionnelle quand elles ont des enfants ou quand elles ont des parents dépendants.

Pour l'emploi des seniors et des femmes, on pourrait concevoir des mesures comme :

- Lancer régulièrement des campagnes d'information pour corriger les préjugés contre les travailleurs âgés ;
- Susciter les initiatives pour mettre en place des équipes mixtes de travailleurs jeunes et âgés ;
- Développer les solutions technologiques pour offrir des outils et équipements adaptés aux personnes âgées ;
- Subventionner les formations aux technologies numériques pour les travailleurs âgés ;
- Programmer des visites d'ergonomes dans le secteur public et le secteur privé ;
- Octroyer des bourses d'étude aux filles dans les filières universitaires STIM ;
- Investir dans les structures de garde d'enfants ;
- Investir dans les structures d'accueil des personnes âgées.

## Finance

La mise en place du Droit à l'Information, dispositif par lequel les affiliés reçoivent régulièrement une information personnalisée, a contribué à améliorer la connaissance de leurs droits à la retraite (Arondel et al., 2023). Cependant, il y a une méconnaissance de certains dispositifs. Une enquête de 2021 sur les motivations du départ à la retraite auprès des nouveaux retraités (entre juillet 2019 et juin 2020) montre que 74 % des retraités interrogés savent à quoi correspond le taux plein, mais seulement 45 % savent ce qu'est la décote, 39 % la surcote, 50 % le cumul emploi-retraite et 32 % la retraite progressive (DREES, 2024).

Il est nécessaire aussi de former la population à la compréhension des concepts financiers. Le coût électoral des réformes des systèmes de retraite est plus faible dans les pays où les

connaissances financières de la population sont plus étendues (Fornero et Lo Prete, 2018). L'éducation financière doit aussi aider les individus à comprendre l'épargne retraite. Cela est essentiel parce qu'il y a un manque de transparence sur les frais de gestion des produits d'épargne retraite (Cour des comptes, 2024). Une plus grande littératie financière conduit à de meilleurs comportements d'épargne, notamment une tendance à épargner plus pour la retraite ou à mieux diversifier les risques (Lusardi and Mitchell, 2014 ; Gomes, Haliassos et Ramadorai, 2021).

En somme, sur le plan financier, il est recommandé de développer la capitalisation et de surveiller la gestion des fonds de pension pour protéger les épargnants. Il serait utile de :

- Créer une application pédagogique qui montre comment l'ajustement de différents paramètres et différents scénarios modifient l'équilibre financier du système de retraite pour accroître la connaissance et l'acceptabilité des politiques publiques ;
- Créer un portail retraite qui donne une présentation du système de retraite (dont le dispositif de retraite progressive), un tableau de bord des droits acquis, une information sur les produits d'épargne retraite, et des vidéos explicatives en matière de finance ;
- Promouvoir des livrets d'épargne retraite pour les jeunes ;
- Élargir les autorisations de retraits ponctuels du plan d'épargne retraite ;
- Alléger la fiscalité sur les sommes perçues à la sortie du plan d'épargne retraite ;
- Promouvoir la création de produits financiers adaptés aux personnes âgées ;
- Sécuriser les plateformes de services financiers ;
- Accroître la taille du Fonds de Réserve pour les Retraites (FRR).

## Conclusion

Le gouvernement doit expliquer aux Français les hypothèses retenues dans les projections des déterminants de l'équilibre financier du système de retraite : fécondité, solde migratoire, croissance potentielle, productivité, revenus, emploi, chômage, inflation. Et il doit présenter plusieurs scénarios en fonction du taux d'actualisation. Selon nous, la clé de l'avenir du système, c'est l'emploi, et en particulier, la hausse des salaires. La ré-

<sup>10</sup> Une loi de 1995 (*Pensions Act 1995*) a introduit une égalisation progressive, qui a commencé en 2010.

---

forme des retraites doit donc reposer sur une stratégie de croissance économique à long terme. Cela nécessite aussi une refonte du système fiscal français, qui influence l'emploi, l'investissement et la productivité du travail. Depuis 2015, la France ne fait plus partie des dix principales destinations d'investissement direct étranger<sup>11</sup>. Il est essentiel de mettre fin à l'incertitude sur l'évolution des finances publiques du pays.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Arrondel L., L. Gautier, A. Lemonnier et L. Soulat (2023), « Le droit à l'information sur la retraite introduit par la réforme de 2003 rend-il les Français mieux informés et moins inquiets quant à leur future retraite ? » *Economie et Statistique*, No. 538, 71-90.

Blake D. (2000), « Does it matter what type of pension scheme you have ? » *The Economic Journal*, 110, F46-F81.

Blanchet D. (2020), « Retraites : retour sur trente ans de débats et de réformes, » *Population & Sociétés*, No. 574, Ined.

Blanchet D., A. Bozio et S. Rabaté (2016), « Quelles options pour réduire la dépendance à la croissance du système de retraite français ? » *Revue Economique* 67(4), 879-912.

Brown J. R. and D. W. Wilcox (2009), « Discounting State and Local Pension Liabilities, » *American Economic Review*, 99(2), 538-542.

COR (2024), *Rapport annuel. Evolutions et perspectives des retraites en France*, Conseil d'orientation des retraites, Juin.

Cour des comptes (2024), *L'épargne retraite*, Rapport public thématique.

Cour des comptes (2025), *Situation financière et perspectives du système de retraites*, Communication au Premier ministre, Février.

Diamond P. (1994), « Insulation of Pensions from Political Risk, » *NBER Working Paper* No. 4895.

DREES (2024), *Les retraités et les retraites*, Panoramas de la DREES, Direction de la re-

cherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.

European Commission (2024a), « 2024 Ageing Report, » *Institutional Paper* No. 279, European Economy.

European Commission (2024b), *Annual Report on Taxation 2024*, Directorate-General for Taxation and Customs Union.

Fornero E. and A. Lo Prete (2018), « Voting in the aftermath of a pension reform: the role of financial literacy, » *Journal of Pension Economics & Finance*, 18(1), 1-30.

FRR (2024), *Rapport annuel 2023*, Fonds de réserve pour les retraites.

Gomes F., M. Haliassos and T. Ramadorai (2021), « Household Finance, » *Journal of Economic Literature*, 56(3), 919-1000.

Iparraguirre J. L. (2020), *Economics and Ageing. Volume III: Long-term care and finance*, Palgrave Macmillan, Springer Nature Switzerland AG.

Lusardi A. and O. S. Mitchell (2014), « The Economic Importance of Financial Literacy: Theory and Evidence » *Journal of Economic Literature*, 52(1), 5-44.

Novy-Marx R. and J. D. Rauh (2009), « The Liabilities and Risks of State-Sponsored Pension Plans, » *Journal of Economic Perspectives*, 23(4), 191-210.

OECD (2020), *Promoting an Age-Inclusive Workforce: Living, Learning and Earning Longer*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2023), *Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris.

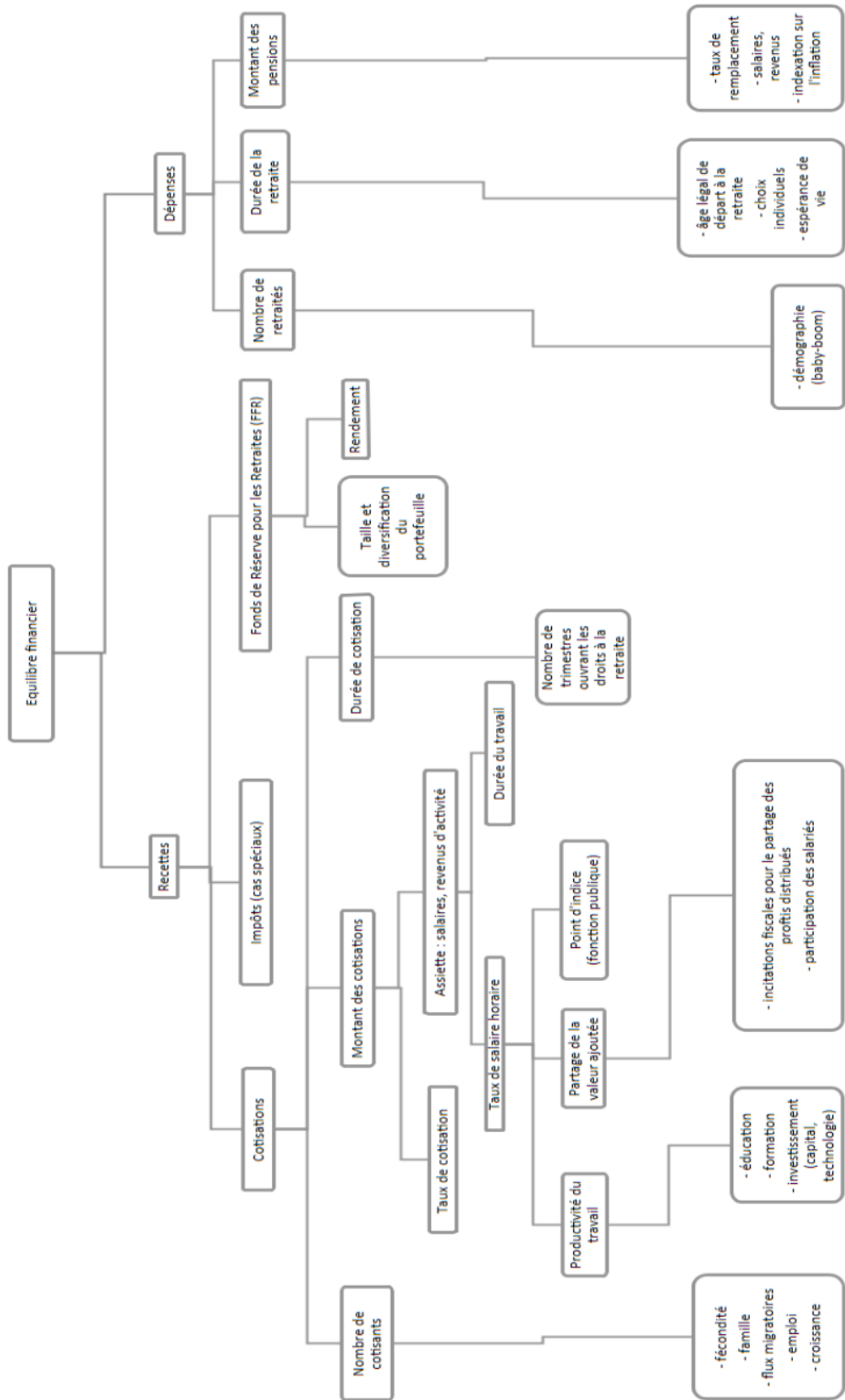
OECD (2024), *Taxing Wages 2024: Tax and Gender through the Lens of the Second Earner*, OECD Publishing, Paris.

World Bank (1994), *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Press.

---

<sup>11</sup> En 2023, la France était devancée par la Belgique et l'Espagne en termes de montants des investissements directs entrants, selon les dernières informations recueillies par le [FMI](#) (*Coordinated Direct Investment Survey*).

Anatomie du système de retraite



Source : Florence Huart