



## **PRÉSENTATION À LA PRESSE SOUS EMBARGO DU RAPPORT AU PREMIER MINISTRE SUR LES IMPACTS DU SYSTÈME DE RETRAITES SUR LA COMPÉTITIVITÉ ET L'EMPLOI**

Jeudi 10 avril 2025  
Grand'chambre

Allocution de Pierre Moscovici,  
Premier président de la Cour des comptes

**Mesdames et messieurs,**

**Bonjour et merci de votre présence.** J'ai grand plaisir à vous accueillir aujourd'hui pour vous présenter le rapport de la Cour des comptes intitulé « les impacts du système de retraites sur la compétitivité et l'emploi ». Je le remettrai au Premier ministre tout à l'heure avant de le présenter aux partenaires sociaux. Je rappelle que le rapport, dont vous avez déjà pu prendre connaissance, ainsi que l'ensemble de nos échanges ce matin, sont sous embargo jusqu'à cet après-midi. Et par embargo, j'entends un véritable embargo, contrairement à ce qui s'était déroulé lors de la publication de notre précédent rapport sur les retraites.

**Lors de sa déclaration de politique générale le 14 janvier dernier, le Premier ministre a annoncé qu'il souhaitait remettre en chantier le sujet des retraites avec les partenaires sociaux, pour un temps bref et dans des conditions transparentes.** Afin que cette démarche s'appuie sur des constats et des chiffres indiscutables, il a saisi la Cour des comptes pour réaliser une mission en deux temps. La lettre de mission du Premier ministre demandait à la Cour de dresser, en un mois, un constat objectif de la situation financière du système de retraites et de ses perspectives à court, moyen et long-termes. Nous avons publié ce premier rapport le 20 février dernier, et je l'ai d'ailleurs présenté devant bon nombre d'entre vous. Le Premier ministre nous a également demandé d'examiner dans un deuxième temps les impacts du système de retraites sur la compétitivité et l'emploi.

**Nous avons donc conservé la formation *ad hoc*, regroupant plusieurs chambres de la Cour et dont j'ai moi-même présidé la collégialité, qui avait été créée pour notre premier rapport sur les retraites.** Une équipe de magistrats, spécialistes dans les domaines de l'économie, de l'emploi et des retraites, a travaillé sans relâche pour faire aboutir ce travail en un temps qui restait très contraint. Je souhaiterais donc remercier publiquement les membres de l'équipe. Merci aux présidents de la première, de la cinquième et de la sixième chambre, Carine Camby, Sophie Thibault et Bernard Lejeune. Je remercie également la contre-rapporteuse, Mathilde Lignot-Leloup, le rapporteur général, Jérôme Brouillet, ainsi que les rapporteurs : Vincent Chevrier, Emmanuel Jessua, Nicolas Le Ru et Amélie Morzadec.

**Notre rapport s'inscrit dans un contexte sensible pour les négociations entre partenaires sociaux, j'en suis bien conscient.** J'ai rencontré, comme je l'avais fait lors de la rédaction du premier rapport, l'ensemble des partenaires sociaux qui faisaient initialement partie du « conclave ». Entre temps, certains ont quitté ce cercle, d'autres y sont demeurés, le format et le périmètre des discussions ont

évolué.

**En tant que Premier président de la Cour des comptes, je n'ai pas à me prononcer sur l'évolution des négociations en cours.** Sinon pour dire une chose : j'espère sincèrement qu'elles aboutiront à un accord. Car, s'il y a un message à retenir de notre premier rapport, c'est que le *statu quo* en matière de financement du système de retraites est impossible, ou du moins, il est insuffisant pour préserver un système soutenable à moyen et long-terme.

**Quelle que soit l'issue des discussions en cours, je suis donc persuadé que nos deux rapports sur les retraites, celui qui a été publié en février et celui que je m'apprête à vous présenter, feront date.** Ils seront, je l'espère, une base utile et indiscutable dans les négociations actuelles, mais aussi dans les négociations futures entre partenaires sociaux. Car, n'en doutons pas, notre système des retraites, pour rester soutenable, nécessitera des adaptations au cours des prochaines années.

**Avant d'entrer dans le détail des constats et conclusions de la Cour, permettez-moi de revenir en quelques mots sur le périmètre de ce second rapport, et sur la méthode que nous avons adoptée.**

**Je débute par l'objet de notre rapport.** Quelle était la demande du Premier ministre ? Qu'avons-nous analysé, et, peut-être tout aussi important, que n'avons-nous *pas* analysé ?

**Conformément à la demande du Premier ministre, notre rapport documente les impacts économiques des principaux paramètres du système de retraites, sur la compétitivité de notre économie et sur l'emploi, en prêtant une attention particulière à l'emploi des seniors.** Nous avons choisi d'examiner les trois paramètres qui ont un effet direct sur l'équilibre de notre système de retraites : le taux de cotisation, l'âge effectif de départ à la retraite (qui dépend de l'âge légal, mais aussi de la durée d'assurance requise), et enfin l'indexation des pensions. Les effets de ces paramètres sur le taux d'emploi et sur la compétitivité ont donc été analysés.

**La notion de compétitivité, elle-même, ne va pas forcément de soi.** L'Insee définit la compétitivité d'une économie comme sa capacité à gagner, ou non, des parts de marché sur ses concurrents. La Commission européenne propose, quant à elle, une définition plus large de la « compétitivité durable », qui intègre les enjeux d'équité. Nous avons prêté une attention toute particulière à cette notion d'équité, qui est au cœur de l'évolution du système de retraites, qu'il s'agisse d'équité intergénérationnelle ou intragénérationnelle. Pour une raison simple : les paramètres du système de retraites ont des effets très différenciés selon les catégories de population concernées.

**Compte tenu de ce large champ d'investigation, le rapport que je vous présente aujourd'hui comporte certaines spécificités.**

**D'abord, nous avons adopté une démarche comparative au niveau européen.** Certes, les règles de notre système de retraites sont spécifiques à notre pays ; mais des comparaisons avec d'autres pays et dans le cadre européen sont nécessaires, pour apprécier leurs effets sur la compétitivité de l'économie et sur l'emploi. En effet, la notion de compétitivité est relative : elle s'apprécie par rapport à nos principaux concurrents et voisins. La Cour a choisi de concentrer son analyse sur les trois principaux partenaires économiques européens de la France, qui ont aussi des modèles sociaux et de retraites proches du modèle français : l'Allemagne, l'Italie, et l'Espagne. Avec la France, ces pays représentent 70 % du PIB de la zone euro.

**Deuxième spécificité de notre rapport : nous n'avons pas produit nous-mêmes l'ensemble des chiffres, modèles et projections qui sont au fondement de nos analyses.** Nous nous sommes appuyés sur les modèles économiques disponibles, les données des administrations, et surtout sur l'abondante littérature économique qui existe sur les économies française, allemande, italienne et espagnole. Nous

avons auditionné de nombreux économistes spécialistes de ces sujets. Je ne les listerai pas, mais ils sont systématiquement cités dans notre rapport lorsque nous reprenons leurs travaux. C'est un point important, sur un sujet où les points de vue sont souvent nuancés, voire divergents.

**Je remercie d'ailleurs les économistes qui ont répondu à nos sollicitations, mais aussi les administrations qui nous ont appuyés dans cette mission :** la Dares, la Drees, la Direction générale du Trésor, ainsi que la Direction de la sécurité sociale et la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle. Nous avons travaillé en bonne intelligence avec ces acteurs, qui ont accepté une contradiction de nos travaux dans des délais record.

**J'en viens à présent aux questions que nous nous sommes posées, et auxquelles nous avons tenté de répondre.**

Dans le premier chapitre, nous avons « documenté », pour reprendre l'expression de la lettre de mission du Premier ministre, l'évolution du taux d'emploi et de la compétitivité en France par rapport à nos partenaires européens. Nous nous sommes demandés quel serait l'impact pour le système de retraites français d'une amélioration du taux d'emploi ou de la compétitivité française. C'est un exercice d'économie-fiction, en quelque sorte, mais il est intéressant car il fournit des ordres de grandeur. Dans le deuxième chapitre, nous avons analysé les caractéristiques singulières du système de retraites français et leur effet sur l'emploi et la compétitivité, en examinant particulièrement l'impact des réformes des retraites passées. Enfin, le troisième chapitre prolonge les analyses de notre précédent rapport : nous y examinons l'effet des principaux leviers de réforme du système de retraites sur la compétitivité et l'emploi : le taux des cotisations, l'âge de départ et les conditions d'indexation des pensions.

**Nous en avons tiré des constats et des conclusions sur les liens entre système de retraites d'une part, et emploi et compétitivité, d'autre part, qui peuvent être résumés en quatre grands messages.**

**S'agissant de la compétitivité tout d'abord :** l'impact du système de retraites est indirect, et il n'est évidemment pas le seul facteur d'une compétitivité française qui s'est dégradée depuis le début des années 2000. L'évolution de la structure des cotisations a plutôt permis de réduire nos handicaps en termes de compétitivité coût ; mais le problème majeur réside maintenant dans notre déficit de compétitivité hors coût.

**S'agissant de l'emploi, les effets du système de retraites sont plus nets :** à la suite des réformes des retraites, l'augmentation du taux d'emploi des plus de 60 ans est réel, bien qu'inégale selon les catégories de populations – c'est là notre deuxième message.

**Notre troisième message clef porte sur la nécessité de traiter ces situations inégales au regard de l'emploi et des effets des réformes des retraites :** celles des femmes, des personnes en moins bonne santé, de ceux qui ont des conditions de travail plus pénibles. Les enjeux d'équité sont, et doivent être, au cœur des évolutions des systèmes de retraite.

**Enfin, notre quatrième message est le suivant :** il existe, ailleurs en Europe, des mécanismes qui permettent une adaptation progressive des paramètres des systèmes de retraite aux évolutions démographiques et économiques. Nous pourrions nous en inspirer.

**Permettez-moi à présent d'entrer dans le détail de ces quatre messages.**

\*\*\*

**1. Je débute par la compétitivité. Ce que nous constatons, c'est que le financement du système de retraites a des effets ambivalents sur notre niveau de compétitivité.**

**Nous faisons un constat, dans ce rapport mais aussi dans de nombreux autres travaux récents de la Cour : la compétitivité française s'est structurellement dégradée, depuis le début des années 2000.** L'évolution de la balance des biens et des services, tout comme les performances relatives d'un pays à l'exportation, permettent d'apprécier l'évolution de sa compétitivité. Or, ces deux indicateurs apparaissent dégradés pour l'économie française. Depuis 2006, la France a constamment enregistré un déficit de la balance des biens et des services, jusqu'à atteindre 21,5 Md€ en 2024. Cela représente 0,7 point de PIB. Par comparaison, l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie ont enregistré des excédents importants en 2024, et il en est de même pour la zone euro, dont l'excédent s'élève à 4,5 points de PIB. Cette anomalie française, durable, s'explique par un déficit persistant et croissant des échanges de biens, notamment industriels. C'est la conséquence directe de la désindustrialisation à l'œuvre dans notre pays.

En 2023, la part de l'emploi industriel était stabilisée autour de 10 % dans l'emploi total en France, contre 17 % en Italie et de 18 % en Allemagne.

**Cette dégradation s'inscrit aussi, plus largement, dans un contexte de décrochage de la compétitivité de l'Union européenne par rapport aux Etats-Unis et à la Chine.** La croissance dans l'Union européenne a ralenti, du fait d'une baisse de la productivité, et elle a été plus lente que celle des Etats-Unis de façon persistante. En conséquence, l'écart de PIB entre les Etats-Unis et l'Union européenne va en s'accroissant : il est passé de 15 % en 2002 à 30 % du PIB en 2023, à prix constants. Environ 70 % de cet écart s'explique par une productivité plus faible dans l'Union européenne. Ce décrochage a été mis en évidence par le rapport remis à la Commission européenne par Mario Draghi en septembre 2024.

**Dans ce contexte, quels sont les liens entre paramètres du système de retraites, et compétitivité ?** Il est important de distinguer les effets du système et de son financement sur la compétitivité-coût – qui mesure l'évolution des coûts de production, en particulier des coûts salariaux – et sur la compétitivité hors-coût, qui est, comme son nom l'indique, associée à d'autres dimensions, comme les gammes de produits, l'innovation, ou encore les compétences de la main-d'œuvre.

**Tout d'abord, le financement des dépenses de retraites, via les cotisations sociales, explique une partie des coûts salariaux unitaires – et donc de la compétitivité coût de l'économie française.** En France, le système de retraites est financé aux deux-tiers par des cotisations sociales sur la masse salariale, qui ont donc un impact sur le coût du travail. Ces cotisations représentent environ 9,5 points de PIB en France et en Espagne, un niveau supérieur à celui de nos partenaires et notamment de l'Allemagne, avec un écart de 5 points et demie.

**Cependant, la compétitivité-coût n'est pas le principal sujet en France, aujourd'hui.** Elle s'est en effet relativement améliorée, d'abord avec les allègements généraux de charges, puis avec la politique de baisse du coût du travail mise en œuvre en France depuis 2013. Ces politiques ont permis de résorber, et même d'inverser, les écarts d'évolution des coûts salariaux par rapport à nos principaux partenaires européens. Entre 2000 et 2024, l'évolution des coûts salariaux unitaires a même été plus modérée en France qu'en Allemagne, et que dans les principales économies de la zone euro. C'est particulièrement le cas dans le bas de l'éventail des rémunérations.

**La faiblesse de la compétitivité hors-coût est plus préoccupante ; nous l'avons déjà souligné dans notre rapport sur la politique industrielle paru en novembre dernier.** Les exportations françaises n'ont pas connu de montée en gamme depuis près de 25 ans, les dernières enquêtes PISA témoignent d'un décrochage scientifique, et nous ne sommes plus qu'à la dixième place mondiale en termes de

publications scientifiques.

**En outre, en France, la structure des cotisations sociales consacrées au financement des retraites est atypique, ce qui pourrait avoir un impact sur la compétitivité hors-coût.** En effet, les cotisations sociales se caractérisent, dans notre pays, par d'importants allègements de cotisations au niveau du Smic et des plus bas salaires. Symétriquement, sur les niveaux de salaires les plus élevés, les cotisations sociales sont plus importantes que chez nos partenaires européens. Cette structure de cotisations permet de préserver l'emploi peu qualifié en France ; mais elle pourrait aussi peser, à terme, sur la compétitivité hors-coût et la productivité française. Je tiens néanmoins à souligner qu'il n'existe pas d'étude économique, sur le cas français, qui permettrait de démontrer cette hypothèse.

**Pour conclure sur la compétitivité, permettez-moi un rappel en forme d'évidence.** Le financement du système de retraites est l'un des facteurs qui peut avoir un impact sur la compétitivité – et je vous ai décrit les deux impacts principaux qu'il peut avoir, sur la compétitivité coût et sur la compétitivité hors coût –, mais c'est loin d'être le seul. Les autres prélèvements, le coût de l'énergie, les taux de change ou – pour rester dans l'actualité –, les droits de douane, doivent bien évidemment être pris en compte lorsqu'on analyse la compétitivité de l'économie française.

\*

**2. J'en arrive au deuxième message de notre rapport : les réformes des retraites ont entraîné une augmentation du taux d'emploi des plus de 55 ans en France ; mais ce taux demeure faible par rapport à nos partenaires européens, et il masque des inégalités.**

**La France, comme ses partenaires européens, est confrontée au vieillissement de sa population.** Au sein de l'Union européenne, la population en âge de travailler a commencé à diminuer vers 2010, principalement en raison de la baisse des taux de natalité, non compensée par un solde migratoire positif. De ce fait, la proportion de la population âgée de plus de 65 ans a augmenté partout en Europe.

**Les projections démographiques à long terme suggèrent une poursuite de ce déclin.** En conséquence, le « ratio de dépendance », c'est-à-dire la part de la population de plus de 65 ans comparée à la population de 20 à 64 ans, augmente pour tous les principaux pays européens. En France, ce ratio passerait de 38 % en 2022 à 53 % en 2050.

**Dans ce contexte, l'amélioration du taux d'emploi de la population active est essentielle.** Or, en France, le taux d'emploi est faible. En 2023, le taux d'emploi des personnes âgées de 15 à 64 ans s'établissait à 68,4 %, en-dessous de la moyenne de la zone euro.

Le taux d'emploi français a certes progressé depuis 1995 ; mais pas aussi rapidement que chez nos voisins.

**Au niveau de la zone euro, seuls cinq pays, dont l'Espagne et l'Italie, ont un taux d'emploi plus faible que la France.** Comme en Espagne et en Italie, le taux d'emploi des jeunes est faible en France, notamment en comparaison avec la situation allemande. Cependant, la cause principale de l'écart du taux d'emploi français par rapport à nos partenaires, c'est la faiblesse du taux d'emploi des hommes de 55 ans et plus. Certes, la part de seniors hommes en emploi a beaucoup progressé dans notre pays au cours des trente dernières années ; mais les autres pays européens ont, eux aussi, connu une augmentation importante du taux d'emploi de cette classe d'âge. L'écart s'est donc maintenu entre la France et ses partenaires.

**Dans ce contexte, nous avons analysé deux phénomènes : les effets d'une augmentation du taux d'emploi sur le financement du système de retraites mais aussi, en miroir, les effets des paramètres du système des retraites sur le taux d'emploi.**

**Je passerai rapidement sur le premier point : les travaux de la direction générale du Trésor montrent, logiquement, qu'une augmentation du taux d'emploi améliorerait le financement du système de retraites.** Le Trésor a estimé l'impact, sur les finances sociales, d'un alignement du taux d'emploi français sur le taux d'emploi allemand : il en résulterait un gain net à long-terme de 7 Md€ pour le financement des retraites. Mais ces travaux sont purement théoriques. Ce qui est intéressant, c'est de comprendre comment le taux d'emploi pourrait être amélioré en France.

**À cet égard, les études économiques concluent que les réformes des systèmes de retraites se sont accompagnées d'une amélioration du taux d'emploi.** Je ne vous l'apprends pas, l'ensemble des pays européens ont réformé leurs systèmes de retraites au cours des 30 dernières années – notamment en augmentant progressivement l'âge de départ. Au même moment, ces pays ont connu une augmentation du taux d'emploi des personnes âgées de plus de 55 ans. Les études économiques montrent que ces deux phénomènes sont liés. Les mesures de recul de l'âge de la retraite à 63, 65 ou 67 ans, décidées en Allemagne et en Italie, ont eu pour principal effet une augmentation du taux d'emploi des seniors.

**En France également, la réforme des retraites de 2010 – qui a, je le rappelle, porté l'âge légal de départ de 60 à 62 ans – s'est traduite par une augmentation très nette de l'emploi des personnes âgées de 55 à 60 ans.** Au cours de la décennie 2010, l'âge de départ *effectif* à la retraite, c'est-à-dire l'âge auquel les personnes prennent réellement leur retraite, a augmenté de 2,1 ans. Et en moyenne, le temps passé en emploi s'est allongé d'1 an et 7 mois.

**C'est ce que l'on nomme « l'effet horizon » :** ce n'est pas l'âge des individus, mais la *distance* qui les sépare de l'âge légal de la retraite, qui influence leurs comportements ainsi que celui des entreprises. C'est cette distance à l'âge légal qui encouragera les individus proches de la retraite à se former ou non, par exemple, ou à rechercher un emploi à un âge donné.

**Mais l'impact de ce décalage de l'âge légal sur le taux d'emploi dépend de la situation des personnes avant le recul de l'âge de départ.** Les études économiques montrent que la réforme de 2010 a eu pour effet de prolonger les personnes dans leur situation sur le marché du travail. Les personnes qui étaient en emploi à l'approche de la soixantaine, le sont restés. Mais ce recul de l'âge légal peut également se transformer en une augmentation du nombre de personnes *ni en emploi, ni en retraite*. Que recouvre cette définition statistique ? les personnes au chômage, les personnes inaptes, les personnes en arrêt maladie...

**Il existe en effet des disparités importantes entre catégories socio-professionnelles, entre femmes et hommes, et selon l'état de santé des seniors concernés.**

Pour les ouvriers, le recul de l'âge moyen de départ à la retraite ne s'est traduit qu'à 66 % par un allongement de la durée en emploi ; ce taux est de plus de 85 % pour les professions intermédiaires et les cadres.

**S'agissant des disparités entre les femmes et les hommes, la réforme des retraites de 2010 a entraîné une augmentation de l'emploi après 60 ans pour les deux populations.** Cependant, cette poursuite de l'emploi s'est davantage faite à temps partiel pour les femmes que pour les hommes.

Par ailleurs, au-delà de 55 ans, les femmes sont plus souvent *ni en emploi et ni en retraite* que les hommes, et quand on les interroge sur les raisons de cette situation, elles citent fréquemment des contraintes familiales ou personnelles. On retrouve ici la problématique connue du rôle d'aidante, majoritairement joué par les femmes, notamment à cet âge pivot où elles doivent s'occuper tant de leurs parents que de leurs petits-enfants.

**Je résume donc nos conclusions sur les liens entre système de retraites et taux d'emploi.** L'évolution du taux d'emploi des seniors n'est pas un préalable aux réformes des retraites, c'en est une

conséquence. Les études économiques montrent que les réformes de recul de l'âge de la retraite ont pour effet d'augmenter le taux d'emploi des seniors. Toutefois cet effet observé « en moyenne » cache des disparités importantes : la probabilité de se retrouver *ni en emploi, ni en retraites* est plus forte pour les travailleurs les moins qualifiés, pour les femmes, et pour les personnes en difficulté de santé. Il faut donc les accompagner de manière spécifique, pour que les augmentations de l'âge de départ se traduisent par un allongement du temps en emploi, pour tous, sans distinction ni discrimination.

\*

**3. Cela me mène au troisième message qui se dégage de notre rapport : il est impératif de prendre en compte et de préserver l'équité, intragénérationnelle et intergénérationnelle, dans les réflexions sur l'emploi des seniors et sur les paramètres de notre système de retraites.**

J'évoquerai d'abord la nécessaire préservation de l'équité au sein d'une même génération – soit l'équité « intragénérationnelle ».

**Au global, en 2023, une personne sur cinq âgée de 55 à 64 ans n'est ni en emploi, ni en retraites, soit 1,6 sur les 8,5 millions de personnes de cette classe d'âge.** La plupart subissent leur situation : c'est le cas des environ 300 000 chômeurs qui cherchent activement un emploi mais n'en trouvent pas ; c'est aussi le cas des personnes inactives pour une raison de santé ou de handicap.

**Face à ces disparités, il est évident qu'il faut de nouvelles mesures, de la part des entreprises et des pouvoirs publics, pour accompagner les seniors les plus vulnérables mais aussi les aidants, le plus souvent des femmes.** L'objectif est simple : il faut que le recul de l'âge moyen de départ favorise le maintien en activité, ou le retour à l'emploi, de manière équitable, en tenant compte des difficultés concrètes auxquelles sont confrontés certains seniors.

**En France, les pouvoirs publics privilégient le levier du dialogue social, pour faire évoluer la perception des seniors dans le monde professionnel.** C'est dans cet esprit que le récent accord national interprofessionnel en faveur de l'emploi des seniors a été signé en novembre 2024. Il renforce les obligations de réaliser une négociation sur l'emploi des seniors dans les entreprises. Il prévoit aussi l'aménagement du temps de travail en fin de carrières, en renforçant la possibilité de travailler à temps partiel.

**Mais il faut également jouer sur d'autres leviers.** La Cour avait noté, dans son rapport sur les carrières longues publié en 2019, que les seniors touchés par le chômage éprouvaient de grandes difficultés à retrouver un emploi, en raison de discriminations à l'embauche.

Ces discriminations se retrouvent également dans l'accès à la formation. Ainsi, la Dares a montré que les personnes de plus de 50 ans ont moins de chances que les plus jeunes d'être retenues pour des formations, alors qu'elles se présentent plus souvent aux convocations. Cela doit changer !

**L'équité intragénérationnelle implique également de tenir compte des écarts persistants d'espérance de vie entre catégories de populations.** En France, l'écart d'espérance de vie à 65 ans entre les cadres et les ouvriers était de 2 ans pour les femmes, et de 3 ans pour les hommes en 2020. Cet écart tend à se réduire, et il tient à de multiples facteurs qui dépassent les conditions de travail. Mais il aboutissait tout de même, en 2018, à ce que les anciens ouvriers passent en moyenne deux années de moins à la retraite que les anciens cadres, et ce, malgré des départs à la retraite plus précoces.

**Plus largement, pour pratiquement toutes les générations depuis 1906, l'âge moyen de départ à la retraite des retraités dont la pension est la plus faible, est plus élevé que celui des retraités dont la pension est la plus élevée !** Le dispositif de départ anticipé pour carrière longue n'a pas changé cette

situation : ses effets sont concentrés sur les personnes qui touchent une pension moyenne, du 5ème au 8ème décile de pensions. Les retraités dont les pensions sont les plus faibles, du 1er au 4ème décile de pensions, n'ont représenté que 13% des départs pour carrière longue.

**L'équité intragénérationnelle n'est donc pas garantie, en l'état actuel du système de retraites ; cet enjeu doit demeurer au cœur des réflexions sur les évolutions du système.**

**Il en est de même de l'enjeu d'équité intergénérationnelle de notre système de retraites, c'est-à-dire la préservation de l'équité entre les générations actuellement à la retraite et les générations futures.** La préservation de cette équité intergénérationnelle revient à poser la question de la soutenabilité de notre système de retraites, et de la répartition des efforts entre actifs et retraités. Cet enjeu est de plus en plus prégnant dans toute l'Europe, à mesure du vieillissement de la population.

**Aujourd'hui, la France consacre près de 14 points de son PIB aux dépenses publiques de retraite, soit 2,5 points de plus que la moyenne de la zone euro.** Seule l'Italie a des dépenses publiques de retraite plus élevées que notre pays. Le surcroît de dépense publique de retraites en France par rapport à la moyenne de la zone euro représentait plus de 66 Md€ en 2022. L'écart est même de 118 Md€ par rapport à l'Allemagne. Cet écart avec l'Allemagne est dû pour moitié à la différence de richesse nationale, et pour moitié aux paramètres du système de retraites, qui débouchent sur un niveau moyen des pensions plus élevé et un âge moyen de départ à la retraite plus précoce que notre partenaire.

**L'évolution des rapports entre cotisants et retraités constitue un défi majeur pour le financement de leurs systèmes de retraites.** Comme nous l'avons montré dans notre premier rapport sur les retraites, le financement et les paramètres actuels du système des retraites ne suffisent pas à empêcher le creusement du déficit du système de retraites : il serait de 15 Md€ en 2035, et de 30 Md€ en 2045. L'accumulation de ces déficits gonflerait la dette. Or, ces perspectives sont contradictoires avec le principe même de la répartition, qui suppose que, pour chaque génération, les actifs financent les pensions des retraités, sans reporter une partie de ce financement sur les générations suivantes.

**Cette situation nous oblige à prêter une attention particulière à l'équité intergénérationnelle du système des retraites, notamment au niveau du pilotage de ses adaptations.** Tous les pays européens, ou presque, sont confrontés aux mêmes problématiques. Certains ont adopté des réformes pour y faire face, tout en garantissant l'équité du système. Par exemple, certains pays se fixent pour objectif une stabilité du temps passé à la retraite au cours de la vie, pour veiller à la pérennité financière des systèmes de retraite et au partage équilibré des efforts entre les générations.

**4. Cette réflexion me mène au quatrième et dernier message de notre rapport : il existe, ailleurs en Europe, des mécanismes qui permettent une adaptation progressive des paramètres des systèmes de retraite aux évolutions démographiques et économiques.**

**Permettez-moi ici un bref rappel sur les paramètres qui déterminent le solde d'un système de retraites par répartition.**

D'une part, ce solde dépend du nombre de cotisants, de leur revenu d'activité moyen et du taux de prélèvement sur ce revenu affecté au financement des retraites. D'autre part, il dépend du nombre de retraités et de la pension moyenne qui leur est versée.

**L'ajustement de ces paramètres repose sur trois leviers :** premièrement, le niveau des cotisations sociales affectées aux retraites ; deuxièmement, le niveau moyen des pensions des retraités, qui dépend des règles de calcul de la pension, mais aussi des règles de revalorisation *via* l'indexation sur l'inflation ; et troisièmement, de l'âge effectif moyen de départ à la retraite, qui dépend notamment

de l'âge d'ouverture des droits et de la durée d'assurance requise.

**Dans notre premier rapport sur les retraites, nous avons examiné les effets de chacun de ces leviers sur les perspectives financières du système de retraites.** Dans le rapport que je vous présente aujourd'hui, nous analysons leurs effets sur la compétitivité et l'emploi.

**Au terme de nos analyses, nous concluons que ces principaux leviers de réforme ont des effets différenciés sur la compétitivité et l'emploi.** Une hausse des cotisations aurait un impact négatif sur l'emploi et la compétitivité ; mais son ampleur pourrait varier, selon que l'augmentation concerne les cotisations employeurs ou salariales, et selon qu'elle cible ou non les bas salaires.

**A l'inverse, reculer l'âge effectif de départ à la retraite, que ce soit par une augmentation de la durée d'assurance ou par un recul de l'âge d'ouverture des droits, aurait un impact positif sur le taux d'emploi moyen.** Dans cette hypothèse, l'augmentation de l'emploi des seniors n'affecterait pas négativement la compétitivité. Mais, vu les disparités de taux d'emploi entre catégories de populations, que j'ai déjà évoquées, il faudrait mettre en œuvre des mesures spécifiques, pour garantir le maintien en emploi des seniors tout en tenant compte des difficultés concrètes de certains.

**Enfin, la question de l'indexation automatique des pensions sur l'inflation a suscité de récents débats.** Aujourd'hui, comme le prévoit la loi, les pensions sont indexées annuellement sur l'inflation. Mais les dynamiques respectives des salaires et des prix, au cours des dernières années, ont conduit à une réflexion sur une moindre indexation des pensions par rapport à l'inflation. En effet, en cas de choc économique, cette règle d'indexation automatique peut conduire à augmenter les pensions de retraites plus rapidement que les salaires. Les études économiques montrent globalement qu'une indexation inférieure à l'inflation aurait un très faible impact sur l'emploi. Mais plus largement, cette indexation sur l'inflation n'apparaît pas nécessairement la mieux adaptée à la recherche d'un équilibre durable et équitable du système de retraites. Une indexation au moins partielle sur les salaires, assortie d'un facteur de soutenabilité, comme chez certains de nos partenaires européens, présenterait l'avantage de faciliter le pilotage du système de retraites ; surtout, elle exposerait les actifs et les retraités de manière solidaire aux mêmes aléas économiques.

**J'aimerais souligner que nous avons analysé chacun de ces leviers isolément ; mais une réforme pourrait, voire devrait, mobiliser et combiner plusieurs de ces leviers.**

**C'est ce qu'ont fait nos partenaires européens.**

Nos trois principaux voisins – l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne – ont mis en place différents outils d'équilibrage de leur système de retraites. Les modalités d'association des partenaires sociaux à la gouvernance de ces dispositifs sont variables, selon les pays. Elles reflètent les traditions de dialogue social qui leur sont propres.

**Mais ces dispositifs ont tous en commun de combiner plusieurs leviers, pour garantir à la fois la pérennité financière des systèmes de retraite et le partage équilibré des efforts entre les générations.** Certains mécanismes prévoient, par exemple, d'ajuster l'âge de la retraite en fonction des gains d'espérance de vie. D'autres permettent de revaloriser les pensions en tenant compte des conditions démographiques et économiques. De telles règles permettraient d'équilibrer, dans la durée, le système de retraites ; mais elles doivent être décidées collectivement.

**Par ailleurs, nos principaux partenaires européens ont aussi introduit des « clauses de revoyure » automatiques dans la gestion de leurs systèmes de retraites, pour mettre fin aux incessantes réformes par « à coup » qui ne garantissent pas nécessairement la soutenabilité du système à moyen et long terme.** Ces clauses de revoyure permettent d'ajuster le niveau des cotisations, celui des

pensions et l'âge de départ à la retraite, en fonction de l'évolution de plusieurs indicateurs démographiques ou économiques. En cas d'évolution favorable ou défavorable de ces indicateurs, les paramètres du système de retraites sont modifiés progressivement, selon des règles préétablies.

**Ces mécanismes sont comparables à celui qui a été mis en place par les partenaires sociaux, dans le cadre du pilotage des retraites complémentaires de l'Agirc-Arrco.** De telles règles, si elles étaient convenues par les partenaires sociaux et votées par le Parlement, permettraient des adaptations prévisibles, progressives et concertées du système de retraites, adaptées aux évolutions démographiques et aux circonstances économiques, notamment lorsque celles-ci sont défavorables.

\*\*\*

**Voici, mesdames et messieurs, les constats et conclusions dont je ferai part, au nom de la Cour des comptes, au Premier ministre et aux partenaires sociaux dans quelques heures.**

**Je n'ai bien entendu pas détaillé l'ensemble des analyses et constats tirés par la Cour des comptes sur ces sujets complexes – et pourtant, j'ai été bien trop long !** Je souhaiterais toutefois souligner que les modèles et études économiques s'accordent, globalement, sur plusieurs impératifs.

Le premier impératif, le plus important et celui dont tous les autres découlent, c'est celui de préserver l'équité de notre système de retraites – son équité intragénérationnelle, mais aussi son équité intergénérationnelle, qui est au fondement de tout système par répartition. Le deuxième, c'est la nécessité de renforcer la compétitivité de notre économie, dans un contexte de décrochage européen. Le troisième impératif qui se dégage de nos analyses, c'est celui d'améliorer le taux d'emploi en France, en particulier pour les hommes de plus de 55 ans, dont la part en emploi est très faible comparée à nos voisins. Enfin, et ce n'est pas un impératif mais une perspective pour le futur : nous pourrions nous inspirer des réformes mises en œuvre par nos voisins européens, qui nous ressemblent. En combinant plusieurs leviers, d'une part ; et en instaurant des clauses de revoyure, d'autre part, qui nous feraient sortir d'un incessant *stop and go* en matière de réforme des retraites.

**Il n'appartient pas à la Cour de formuler des propositions détaillées pour déterminer les leviers de l'amélioration du taux d'emploi et de la compétitivité française, moins encore pour préconiser les réformes des paramètres du système de retraites.** Nous avons seulement cherché à donner à chacun, et d'abord aux partenaires sociaux, les données incontestables pour comprendre ces enjeux, et les principaux outils pour agir.

**Je vous remercie et me tiens à votre disposition, ainsi que l'équipe remarquable qui a instruit ce rapport, et que je remercie à nouveau, pour répondre à vos questions.**