

Mieux prendre en compte la réalité des personnes défavorisées dans les règles de retraite : constats et pistes

Patrick Aubert

Publié le 25 octobre 2024

Ce document constitue une contribution technique aux réflexions du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) sur les pistes envisageables pour adapter les règles de retraite aux spécificités des carrières des personnes les plus défavorisées. Cette contribution est réalisée à titre personnel et n'engage pas l'Institut des politiques publiques, qui emploie l'auteur. Les pistes évoquées ne doivent pas être considérées comme des préconisations de réforme, que ce soit de la part de l'auteur ou du CNLE, notamment parce que certains éléments essentiels à une telle démarche (comme l'arbitrage entre les différents objectifs du système de retraite, la réalisation de simulations d'impact, ou encore les questions de financement) ne sont pas traités ici. La réflexion s'inscrit en outre dans le cadre du système de retraite actuel, et n'aborde pas les évolutions structurelles possibles de ce système, ni celles touchant les autres dispositifs socio-fiscaux en dehors des retraites.

Introduction

Les débats qui accompagnent les projets de réforme des retraites en France – et celui qui a eu lieu à l'occasion de la loi votée en 2023 ne fait pas exception – font souvent émerger un paradoxe. La situation spécifique des personnes les plus défavorisées est très fréquemment évoquée dans le débat, pour vanter notamment certaines avancées de la réforme ou à l'inverse en critiquer les aspects les plus délétères. Cependant, malgré cette mise en exergue, les mesures ou les revendications concrètes qui en sont ensuite tirées sont généralement pensées pour des profils de carrières qui concernent finalement assez peu ces personnes.

Cela fait écho à un autre constat, qui lui aussi pourrait être qualifié de paradoxal : si l'on attend généralement beaucoup du système de retraite pour réduire le risque de pauvreté des personnes âgées, et si la forte réduction de cette pauvreté depuis les années 1950 est justement souvent mise en avant comme l'un de ses plus grands succès historiques (le taux de pauvreté monétaire des ménages de retraités est passé d'environ un tiers en 1970, soit 15

points de plus que l'ensemble de la population, à environ 9 % au cours des années 2010, soit 5 points de moins que l'ensemble¹), ce système n'est en réalité pas, en premier lieu, un outil de lutte contre la pauvreté. Le système de retraite français est en effet, fondamentalement, un système *contributif* dont l'objectif est, selon la Loi, de verser des pensions « *en rapport avec les revenus qu[e les assurés] ont tirés de leur activité* » (article [L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale](#)). Ainsi, en première analyse, il conduit à reproduire, au moment de la retraite, les inégalités de revenus observées au cours de la vie active – les personnes ayant eu les revenus d'activité les plus élevés ou ayant travaillé le plus longtemps percevant des pensions plus élevées tandis que les personnes à bas salaire ou dont la carrière a été souvent interrompue perçoivent, *par construction*, une pension plus basse. Si le système de retraite peut jouer un rôle de réduction des inégalités de revenus et de lutte contre la pauvreté, c'est parce qu'il n'est pas *strictement* contributif, et qu'il prévoit des mécanismes de compensation de certaines périodes de non-emploi involontaire ou de bas salaires. Cependant, d'une façon paradoxale là encore, les effets de ces mécanismes ne sont pas toujours univoques : si certains dispositifs permettent effectivement de rehausser le niveau de pension des personnes les plus défavorisées, d'autres mécanismes vont à l'inverse amplifier les inégalités, en bénéficiant avant tout aux assurés ayant le plus contribué – et ce parfois au-delà de ce qu'impose la stricte contributivité.

La problématique de la prise en compte dans les règles de retraite des personnes les plus défavorisées paraît ainsi prendre une place beaucoup plus grande dans la discussion publique générale qu'elle ne le prend dans la réflexion technique concrète sur les évolutions de ces règles. À la demande du président du conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), cette note vise donc à alimenter cette réflexion technique, en présentant des éléments de constat sur la façon actuelle dont le système de retraite français prend en compte la réalité des personnes les plus défavorisées et en discutant quelques pistes d'évolution envisageables pour améliorer concrètement cette prise en compte. Ces réflexions ne doivent pas être vues comme des propositions de réforme (en particulier parce qu'on ne cherchera pas ici à formuler des mesures réglementaires précises ni à en simuler les effets) mais comme une simple introduction au débat, en vue d'une éventuelle réforme future. Il s'agit en outre de réflexions personnelles, qui n'engagent donc que leur auteur, même si la note reprend en partie des réflexions déjà développées dans plusieurs billets du [blog de l'institut des politiques publiques](#), co-écrit avec d'autres chercheurs de cet institut.

La note est construite en trois parties : un court cadrage statistique rappellera d'abord la population dont il est ici question et ses principales caractéristiques de carrière et de retraite. On résumera ensuite les règles générales du système et les règles spécifiques visant les personnes défavorisées, ainsi que leurs conséquences sur la retraite de ces personnes. La dernière partie présentera enfin quelques pistes d'évolution sur les divers paramètres de retraite.

¹ Source : J. Blasco, J. Labarthe, *Inégalités de niveau de vie et pauvreté en 2015 et sur longue période*, Insee Références, édition 2018 - Vue d'ensemble - Inégalités de niveau de vie.

Les « personnes défavorisées » : de qui parle-t-on ?

Dans le système français, le montant de retraite dépend de l'âge de départ et des caractéristiques de carrière de chaque affilié à la Sécurité sociale. Pour discuter de la prise en compte des personnes défavorisées par le système de retraite, il est donc essentiel de préciser d'abord les situations de carrière de ces personnes.

Une difficulté préalable est toutefois de définir de qui l'on parle exactement. Il est habituel, dans les approches statistiques, de définir les personnes défavorisées à partir de leurs revenus à un moment donné – le champ de ces personnes étant délimité par le fait de recevoir des revenus inférieurs à un certain seuil. En matière de retraite, une difficulté supplémentaire est cependant liée au caractère intertemporel du dispositif. En effet, quels revenus faut-il prendre en compte pour apprécier leur caractère modeste : ceux en cours de carrière ? Ceux au moment de la retraite ? L'ensemble de ces revenus ? Dans le premier cas, comment prendre en compte la variabilité des revenus au cours de la carrière, et le fait que celle-ci peut être plus ou moins longue ? Est-on défavorisé si l'on perçoit des revenus du travail faibles, même si l'on bénéficie d'un emploi stable et continu sur l'essentiel de la vie active ? Est-on au contraire davantage défavorisé si l'on connaît des interruptions de carrière fréquentes, même si le revenu pendant les périodes d'emploi n'est pas parmi les plus bas ?

Il s'agit d'une question conceptuelle complexe, qui dépasse largement l'ambition de cette note et que l'on ne cherchera donc pas ici à trancher. En réalité, et fort heureusement, il n'est pas nécessaire de formuler une définition précise du champ des « personnes défavorisées » au regard des règles de retraite pour en résumer les principales caractéristiques de carrière, car les diverses définitions envisageables conduisent à des conclusions similaires.

À titre d'illustration, le tableau suivant présente ces caractéristiques pour des champs des personnes défavorisées définis à partir de différents montants : celui de la pension de retraite, celui de la « retraite pleine »², et les revenus d'activité entre 30 et 50 ans³ médian (pour tenir compte du niveau des revenus pendant les périodes d'emploi mais pas dans la durée de celle-ci) et cumulé (pour tenir compte également des désavantages liés à la précarité professionnelle). Les résultats portent sur les retraités nés en 1950, partis à la retraite pour

² Cette notion correspond au montant de retraite après neutralisation de l'effet mécanique de la durée carrière et de la modulation selon l'âge de départ. Par exemple, une personne qui perçoit 500 € de retraite par mois mais qui n'a validé qu'une demi-carrière aura une retraite « pleine » considérée comme égale à 1 000 €. Cet indicateur présente l'avantage d'être davantage représentatif des revenus du travail en cours de carrière. Il permet notamment de ne pas considérer comme défavorisée une personne qui aurait un faible montant de retraite pour la simple raison qu'elle a travaillé peu d'années en France, alors même que ses salaires auraient été relativement élevés au cours de ces années.

³ Cette tranche d'âge a été retenue pour se concentrer sur la partie « centrale » de la carrière, et éviter de prendre en compte des spécificités propres à l'entrée dans la carrière ou à l'inverse à la sortie de celle-ci. Dans les données statistiques qui ont été utilisées, les revenus d'activité ne sont pas observés pour une partie des personnes (notamment non-salariées) et l'analyse est donc menée uniquement sur le champ des personnes pour lesquelles toute l'information est connue.

l'essentiel au cours de la première moitié des années 2010⁴. Pour chaque mesure considérée, on définit le champ des « personnes défavorisées » par analogie avec la façon dont est construit le taux de pauvreté monétaire : ce champ correspond aux personnes pour lesquelles le montant (de retraite, de retraite pleine, de revenu d'activité, etc.) est inférieur à 60 % du montant médian de l'ensemble des retraités de la génération. Une fois encore, ce choix est ici purement conventionnel et n'a aucune portée normative, l'ambition étant ici uniquement d'illustrer le fait que les caractéristiques des personnes défavorisées sont globalement les mêmes quelle que soit le type de revenu considéré.

Tableau : Caractéristiques de retraite pour différentes catégories de retraités

Caractéristique	Retraités à faible montant de pension	Retraités à faible montant de 'retraite pleine'	Retraités à faible montant de salaire médian entre 30 et 50 ans	Retraités à faible montant de salaire cumulé entre 30 et 50 ans	Ensemble des retraités
Âge moyen de départ à la retraite dans le régime principal (ans)	62.1	62.1	61.4	61.9	60.2
Âge moyen d'atteinte du taux plein dans le régime principal (ans)	62.6	62.5	61.4	62.1	60.1
Durée de carrière moyenne (en % d'une carrière complète)	67.2	70.4	84.4	78.4	94.3
Proportion de retraités à carrière complète (en %)	16.6	25.3	42.6	35.4	65.8
Montant brut moyen de retraite de droit direct (€ / mois)	478.2	453.9	788.8	651.1	1,480.0
Sexe = Femme (en %)	76.0	83.3	72.4	75.5	50.7
Sexe = Homme (en %)	24.0	16.7	27.6	24.5	49.3
Lieu de naissance : Étranger (en %)	24.7	22.3	21.7	24.7	14.9
Lieu de naissance : France (en %)	75.3	77.7	78.3	75.3	85.1
Part de : Carrière longue (en %)	1.0	1.6	1.7	0.6	12.2
Part de : Décote (en %)	15.1	13.7	8.1	9.2	6.7
Part de : Décote non applicable (en %)	0.5	0.0	4.4	0.3	9.4
Part de : Surcote (en %)	2.9	4.8	8.8	6.2	12.1
Part de départ au taux plein pour : âge (en %)	35.2	33.5	24.5	27.9	11.1
Part de départ au taux plein pour : autre (en %)	0.1	0.0	0.1	0.1	0.2
Part de départ au taux plein pour : durée (en %)	13.1	15.8	23.3	23.4	32.4
Part de départ au taux plein pour : inaptitude (en %)	24.4	23.7	19.2	20.7	8.2
Part de départ au taux plein pour : invalidité (en %)	7.5	6.7	9.4	11.6	7.2

Champ : retraités de droits directs nés en 1950, résidents en France.

Source : échantillons interrégimes de retraités (EIR) et de cotisants (EIC), DREES. Calculs : auteur.

Le montant moyen de pension est, mécaniquement, plus bas lorsque le champ des personnes défavorisées est défini à partir de la pension de retraite ou de la retraite pleine (de l'ordre de 450 à 500 euros par mois en moyenne) qu'à partir des revenus d'activité (entre 650 et 800 euros par mois en moyenne), mais il est dans tous les cas nettement en dessous de celui de l'ensemble des retraités de la génération (1 480 euros par mois en moyenne fin 2016). Cet

⁴ L'analyse des caractéristiques de retraite ne peut être menée que sur une génération qui est (quasi)entièrement partie à la retraite, et qui ne peut donc être observée qu'à un âge relativement avancé. Les statistiques présentées ici ont été élaborées à partir des échantillons interrégimes de retraités (EIR) et de cotisants (EIC) de la DREES. La génération née en 1950 est la plus récente parmi celles qui puissent être considérées entièrement parties à la retraite dans les dernières vagues disponibles de ces échantillons.

écart mis à part, toutes les définitions conduisent à décrire un champ des personnes les plus défavorisées similaire : une population nettement plus féminine que l'ensemble des retraités (de l'ordre de 70 à 80 % des retraités les plus défavorisés alors que les femmes représentent la moitié des retraités de droit direct) et plus souvent nées à l'étranger (20 à 25 %, contre 15 % parmi l'ensemble des retraités). Rappelons que tous les indicateurs considérés ici sont centrés sur l'individu uniquement, et non le ménage auquel il appartient. Une personne repérée ici comme « défavorisée » parce qu'elle perçoit une faible retraite ou parce qu'elle a eu de faibles salaires au cours de sa carrière peut en réalité disposer d'un niveau de vie (au sens conventionnel de cet indicateur) plus élevé, si elle vit en ménage avec un conjoint dont les revenus sont plus élevés.

Le fait le plus saillant qui ressort de cette analyse pour décrire les personnes les plus défavorisées est qu'elles ont généralement eu des carrières dites « incomplètes », c'est-à-dire un nombre de trimestres validés inférieur à la durée légale requise pour disposer d'une retraite pleine. La proportion de carrières complètes est de l'ordre de deux tiers parmi l'ensemble des retraités, mais au mieux d'un peu plus de 40 % parmi les catégories considérées. Les proportions de départ à la retraite au taux plein au titre des carrières longues, de la surcote ou de la durée apparaissent par conséquent sensiblement plus basses parmi les retraités défavorisés que parmi l'ensemble des retraités.

Un autre fait saillant est la prévalence nettement plus élevée du handicap parmi les personnes défavorisées, les départs à la retraite au titre de l'inaptitude ou de l'ex-invalidité étant nettement plus fréquent que dans l'ensemble.

Un bref rappel des règles de retraite actuelles

Comme on l'a rappelé en introduction, une caractéristique fondamentale du système de retraite français est d'être un système *contributif*, c'est-à-dire que le montant de la pension de retraite n'est pas uniforme et identique pour chaque assuré social, mais est à l'inverse modulé en fonction de la façon dont chaque assuré a « contribué » au système.

Il ne s'agit pas pour autant, loin de là, d'une contributivité stricte – au sens où, comme dans un système d'épargne, la retraite serait exactement proportionnelle au total des cotisations versées par l'assuré au cours de sa carrière. La contributivité telle qu'elle est mise en œuvre dans le système français s'éloigne en effet d'une telle « contributivité stricte » notamment par trois aspects⁵ :

- elle s'exprime non pas en fonction des contributions effectives mais des revenus du travail, c'est-à-dire de l'assiette à partir desquelles sont calculées ces contributions ;
- elle considère de façon séparée l'ampleur des contributions selon que celle-ci corresponde à une longue durée travaillée ou bien à des revenus du travail élevés ;
- elle considère enfin comme périodes de contribution au système non seulement les périodes de contribution effectives (c'est-à-dire d'emploi) mais aussi certaines

⁵ Du moins dans les principaux régimes dits « de base », sur lesquels se concentre cette note.

périodes pendant lesquelles les assurés sont empêchés de contribuer de façon involontaire (chômage, maladie, etc.)

Cette ambiguïté entre un principe fondamental de contributivité et la mise en œuvre de ce principe – d’une façon qui vise justement à en atténuer les conséquences – est au cœur de la capacité, mais aussi de la difficulté du système de retraite français à bien prendre en compte les situations spécifiques des personnes défavorisées.

Une comptabilisation double de la durée de carrière dans le calcul de la retraite

Au régime général, la pension de retraite est calculée comme égale à 50 % du salaire de référence de l’assuré, ce dernier étant défini comme la moyenne des salaires perçus au cours des 25 meilleures années de la carrière. Deux précisions importantes doivent toutefois être rappelées :

- D’un part, cette formule ne vaut qu’en cas de carrière complète, c’est-à-dire lorsque le nombre de trimestres validés pour la retraite est au moins égal à une durée minimale définie réglementairement (30 ans à l’origine du système en 1945, et 43 ans à terme). Si la carrière est incomplète, la pension n’est versée qu’au *pro rata* de la durée effectivement validée par rapport à la durée légale d’une carrière incomplète, et peut donc être très faible si cette durée est très courte.
- D’autre part, le taux de pension de 50 % n’est pas systématique : cette valeur ne constitue en réalité qu’une valeur de référence, appelée « taux plein », et le taux appliqué à chaque assuré dépend en pratique de l’âge et des circonstances du départ à la retraite. À l’origine du système en 1945, cette modulation s’inscrivait dans une philosophie de liberté de choix donnée à chaque assuré sur le moment de son départ à la retraite et dépendait donc uniquement de l’âge de départ à la retraite : le taux était augmenté en cas de départ plus tardif, afin de compenser les années de retraite perdues du fait de ce report, et il était symétriquement diminué en cas de départ anticipé, au regard de la durée de retraite plus longue. Les réformes des retraites successives ont cependant complexifié la situation en faisant varier le moment où le taux plein est octroyé en fonction de la durée de carrière, ce qui fait que le taux de pension à *âge de départ donné* varie maintenant selon les caractéristiques de carrière. Cette variation ne correspond pas, en outre, à la simple mise en œuvre du principe de contributivité puisqu’elle *s’ajoute* à la prise en compte de ce principe qui s’exprime déjà par la proratisation selon la durée validée pour la retraite.

La durée de carrière est ainsi comptabilisée deux fois dans le calcul de la pension de retraite. Une carrière incomplète s’avère donc aujourd’hui pénalisante à double titre : d’une part par l’application d’un *pro rata* inférieur à 100 %, et d’autre part par l’octroi du taux plein de retraite plus tardivement. Cet effet s’avère particulièrement important pour les assurés les plus défavorisés puisque, comme on l’a illustré dans la section précédente, une proportion importante d’entre eux – nettement plus élevée que parmi l’ensemble des retraités – n’a justement pas validé une carrière complète.

L’impact est d’autant plus important pour cette population que la durée de carrière est également prise en compte pour le dispositif de pension minimum, appelé « minimum

contributif » au régime général. Le nom de ce dispositif est en effet trompeur, car il ne garantit en aucune mesure un niveau minimal de pension dans l'absolu :

- Comme la pension de façon générale, le minimum contributif au régime général est calculé, en cas de carrière incomplète, au *pro rata* de la durée validée effective, ce qui fait que son montant peut en pratique être très faible si la carrière est très courte.
- Le minimum contributif varie également selon l'âge et les circonstances de départ. Il ne s'agit là non pas d'une modulation proportionnelle autour de la valeur de référence que constitue le taux plein de 50 %, mais d'une modulation binaire : le minimum contributif est en effet appliqué si le départ se fait au taux plein, mais il n'est pas du tout pris en compte dans le calcul de la retraite en cas de départ à taux réduit.

Une articulation de dispositifs plus ou moins protecteurs

Le « filet de sécurité » par lequel le régime général protège les personnes les plus défavorisées contre le risque d'un niveau de pension trop faible est ainsi constitué non pas d'un dispositif unique (le minimum contributif), mais de l'articulation de deux ensembles de dispositifs, l'un portant sur le salaire de référence et les autres sur le *pro rata* de pension. Cette articulation fait écho à la façon duale dont les régimes français en annuité distinguent d'un côté la durée de contribution et de l'autre le montant moyen de revenus pendant cette période de contribution :

- le minimum contributif proprement dit, qui joue en pratique une fonction de minimum de salaire de référence et non de minimum de pension,
- les modalités de validation des trimestres pour la retraite, qui ne constituent pas un dispositif de minimum (au sens où elles ne garantissent pas un coefficient de proratisation minimal quelle que soit la carrière), mais qui atténuent l'impact des difficultés vécues aux âges d'activité sur la capacité à valider des droits, et donc sur la valeur du *pro rata* retenu pour calculer la pension.

Dans ce dernier cas, deux mécanismes visent à limiter l'impact de périodes de non-emploi involontaire sur la durée validée pour la retraite. Premièrement, le nombre de trimestres d'emploi est calculé au régime général non pas selon la durée calendaire effectivement travaillée, mais en fonction du revenu d'activité sur l'année, un trimestre étant validé pour chaque tranche de revenu égale à 150 fois le SMIC horaire (dans la limite de 4 trimestres par an). Une personne qui, sur une année civile donnée, n'aurait travaillé que 6 mois au SMIC est ainsi considérée, pour sa retraite, comme ayant cotisé toute l'année. Deuxièmement, des périodes « assimilées » sont prises en compte, qui permettent de valider des trimestres pour la retraite au titre de certaines situations de non-emploi : chômage indemnisé et, dans une certaine limite, non-indemnisé ; arrêts maladie ; périodes d'invalidité ; etc. Cependant, si le champ de ces périodes est assez large, il ne couvre pas pour autant de façon exhaustive toutes les périodes que l'on peut qualifier de « non-emploi involontaire » : le chômage de très longue durée n'est pas exemple plus pris en compte, de même que les périodes de perception de certains minima sociaux comme le RSA ou l'AAH.

Dans les autres régimes de retraite de base que le régime général, les droits à retraite sont calculés en annuités, et la situation est donc analogue à celle qui vient d'être décrite. En particulier, plusieurs régimes mettent en oeuvre, sous un autre nom, un dispositif analogue au minimum contributif (appelé « minimum garanti » dans les régimes de la fonction publique et « pension majorée de référence » dans le régime des non-salariés agricoles), qui partage donc la propriété de ne pas être un « vrai » minimum de pension, puisqu'il reste calculé au *pro rata* de la durée validée en cas de carrière incomplète.

Outre les régimes de base, le système de retraite français compte des régimes complémentaires de retraite, devenus légalement obligatoires depuis les années 1970, et qui représentent aujourd'hui un peu moins du tiers du montant total de pension des retraités. Ces régimes fonctionnent pour la plupart selon une technique dite « en points », c'est-à-dire que les droits à retraite ne sont pas calculés, comme dans les régimes de base, sous la forme de trimestres de retraite qui seront ensuite multipliés par un salaire moyen de référence, mais sous la forme d'un nombre de points, qui sont « achetés » au cours de chaque année de carrière en rapportant le montant des cotisations effectivement versées à une « valeur d'achat du point », puis transformés en montant de retraite à la fin de la carrière en multipliant le nombre total de points accumulés par une « valeur du point ». Les régimes complémentaires en point ne prévoient pas de dispositif analogue au minimum contributif dans les régimes de base, mais des points peuvent être acquis au titre de certaines périodes de non-emploi (de chômage indemnisé et d'invalidité notamment).

Quelles pistes d'évolution ?

Cette dernière partie de la note est consacrée à la discussion de quelques pistes d'évolution des règles de retraite. Celles-ci visent à mieux prendre en compte la situation des personnes les plus défavorisées, au sens où elles permettraient d'atténuer les conséquences négatives des difficultés vécues en cours de carrière sur le montant de la retraite.

Les possibilités sont très nombreuses, et la problématique n'est bien sûr pas du tout la même selon qu'on envisage la réflexion en restant dans les limites du système de retraite actuel ou en considérant à l'inverse des modifications en profondeur ce système. Discuter une réforme structurelle des règles de retraite renvoie cependant à des questions qui dépassent largement la seule problématique de prise en compte de la situation des personnes les plus défavorisées. Les pistes d'évolution seront donc, ici, envisagées sans remettre en cause l'architecture générale du système de retraite français actuel et ses principales règles de calcul des retraites, notamment l'articulation entre des régimes de base et complémentaires, le principe de calcul des droits en annuités dans les premiers et en points dans les seconds. En pratique, les pistes présentées ci-après portent essentiellement sur les régimes de base, notamment le régime général.

Les évolutions évoquées ici doivent par ailleurs être vues comme des pistes, au sens de première étape d'une réflexion, et non comme des propositions de réforme « clés en main ». On ne discute pas par exemple, à ce stade, de questions qui sont pourtant essentielles avant de finaliser une réforme, notamment de financement des mesures nouvelles (la soutenabilité

financière du système de retraite étant une des conditions même de son existence) et de cohérence avec les autres objectifs du système (une problématique importante étant en particulier celle de l'équilibre à trouver entre la protection des personnes les plus défavorisées, d'une part, et le principe de contributivité du système, d'autre part, qui impose de garantir que « le travail paie »). Des évolutions des règles de retraite ne peuvent en outre pas être décidées sur la base de simples raisonnements théoriques. La très grande complexité des règles de retraite et la diversité des profils de carrière font souvent que les impacts effectifs de réformes sont contre-intuitifs, en comparaison des résultats attendus sur la base de raisonnement et de carrières-types simplifiées. Des simulations précises et complètes devraient donc être réalisées pour affiner et pour attester ou non de la pertinence des propositions formulées ici, qui, rappelons-le à nouveau, ont vocation à ouvrir le débat.

Les pistes sont discutées ci-après pour chacun des trois facteurs qui permettent de calculer le montant de retraite : le *prorata* de durée de carrière pris en compte lorsque celle-ci est incomplète, le salaire de référence (redressé, éventuellement, par l'application du minimum contributif), et le taux de retraite (à travers notamment la référence du taux plein).

Prorata de durée de carrière et acquisition des trimestres pour la retraite

Comme on l'a déjà signalé, le fait qu'il n'existe pas de pension minimale dans les régimes de retraite de base français tient au fait que le calcul des retraites sépare systématiquement d'un côté un montant « plein » de référence, servi aux personnes ayant validé une carrière complète, et de l'autre un coefficient de proratisation proportionnel à la durée de carrière pour les autres personnes. Or, si un mécanisme de minimum (à savoir le minimum contributif) existe bien pour le premier élément du calcul, aucun n'existe pour le second.

Ce choix historique est justifié en partie par le caractère universel du système de retraite : une pension peut être versée à des personnes qui n'ont travaillé et vécu que quelques trimestres en France, et il n'est pas forcément pertinent de chercher à garantir une retraite *française* minimale à des retraités non-résidents, qui peuvent avoir des pensions importantes par ailleurs dans leur pays de résidence. Il est aussi justifié par le caractère contributif du système de retraite français et son lien avec le travail, qui justifie de ne pas chercher à assurer un montant minimal à des personnes qui auraient peu travaillé de façon volontaire (par exemple, une personne suffisamment aisée pour vivre de ses rentes.)

Sans remettre en cause ces principes, le *prorata* de carrière pris en compte pour les personnes défavorisées qui n'auraient pas pu valider une carrière complète pourrait être amélioré de deux façons, potentiellement complémentaires :

1. en étendant le champ des périodes donnant droit à des trimestres « assimilés » de retraite, de façon couvrir autant que possible la totalité des situations de non-emploi subies, et/ou symétriquement
2. en réduisant la durée de référence d'une « carrière complète », par rapport à laquelle est calculé le *prorata* de pension.

Concernant la piste 1., une difficulté tient au repérage des périodes de non-emploi involontaire, celles-ci étant, pour l'administration, très difficiles à distinguer d'autres

périodes de non-emploi. Pour cette raison, la façon la plus aisée d'étendre le champ des trimestres assimilés de retraite serait de s'appuyer sur les situations qui font l'objet d'une reconnaissance administrative ou d'un accompagnement social. La perception de minima sociaux pourrait à cet égard constituer une façon relativement simple de cibler une extension des trimestres pris en compte pour la retraite sur les personnes les plus précaires. Aujourd'hui, si les périodes de perception de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) donnent déjà lieu à la validation de trimestres de retraite, ce n'est pas le cas pour les autres minima, notamment pour le revenu de solidarité active (RSA) et pour l'allocation adulte handicapé (AAH).

Cette piste nécessiterait une clarification, et donc une discussion préalable sur les périodes de non-emploi qui ont vocation à être comptabilisées dans la durée validée pour la retraite. À l'heure actuelle, la plupart des périodes donnant lieu à validation de trimestres assimilés sont justifiées par la perception de revenus de remplacement eux-mêmes définis sur une base contributive (le bénéficiaire d'allocations chômage ou d'une pension d'invalidité, par exemple, est conditionné au fait d'avoir préalablement cotisé, et le bénéficiaire de l'ASS est conditionné au fait d'avoir au préalable perçu des allocations chômage). Elles restent donc globalement cohérentes avec le principe contributif du système de retraite. Ce ne serait en revanche pas le cas pour les périodes de perception des minima sociaux.

La piste 2. peut sembler étonnante car elle peut donner l'impression d'aller à rebours de l'allongement régulier de la durée requise, qui a constitué un élément assez central des réformes des retraites des 30 ans dernières années en France. Mais cette impression traduit en réalité une ambiguïté sur le rôle de cette durée dans les règles de retraite, qu'il convient de préciser ici.

La durée de référence pour une carrière complète servait à l'origine uniquement pour le calcul du *prorata* de pension versée en cas de carrière incomplète. Elle a été fixée en 1945 à 30 années, soit bien en dessous de la durée de carrière effective des personnes qui travaillaient pendant toute leur vie active. Il était ainsi possible de recevoir une pension pleine même si une partie de la vie active avait été non-travaillée, tant que la durée passée hors de l'emploi restait modérée. La durée légale d'une carrière complète a été relevée une première fois (de 30 à 37,5 années) lors de la réforme des retraites de 1971, mais il s'agissait alors uniquement de valoriser davantage les carrières les plus longues, et le taux de retraite avait donc été également relevé en proportion de l'augmentation de la durée requise (de 40 % à 50 %), de façon à ce que la fraction du salaire de référence calculée pour les retraités à carrière inférieure à 30 années ne soit pas diminuée. C'est en fait la réforme de 1983 qui a modifié la portée de la durée légale d'une carrière complète en en faisant une condition permettant de partir à la retraite de façon anticipée au taux plein dès 60 ans. Cette durée joue depuis cette date un rôle dual dans le système français, distinct selon les profils de carrière : pour certains affiliés (ceux qui ne peuvent valider une carrière complète avant l'âge d'annulation de la décote de 65, puis de 67 ans), elle continue de jouer son rôle « historique » de référence pour la *proratisation* du montant de retraite versé, pour d'autres (ceux qui valident une carrière complète avant 65 ou 67 ans et qui sont en mesure de prolonger leur carrière en cas de hausse de la durée requise pour continuer de valider un nombre suffisant de trimestre), elle devient essentiellement un déterminant de l'âge de départ à la retraite. Or

c'est explicitement dans une optique de décaler les âges de départ à la retraite que la durée légale a été augmentée à plusieurs reprises au cours des réformes des 30 dernières années, c'est-à-dire exclusivement au regard de son second rôle. C'est donc d'une certaine manière de façon « collatérale » que le *prorata* de durée des affiliés à carrière incomplète a été réduit au fil de ses réformes, au sens où cela ne traduisait pas une volonté explicite du législateur de diminuer leur pension, mais davantage un effet induit d'une mesure visant l'âge de départ à la retraite d'autres assurés. Soulignons que ces conséquences indirectes avaient initialement été bien identifiées et prises en compte : lors de la réforme de 1993, le choix avait été fait de relever uniquement la durée légale pour le taux plein (de 37,5 à 40 ans), la durée de référence pour la proratisation de la pension en cas de carrière incomplète restant fixée à 37,5 ans, justement pour éviter que cela n'entraîne des baisses de pension pour les plus défavorisés⁶. Ce n'est que lors de la réforme de 2003 que les deux durées légales ont été ré-alignées, et c'est depuis cette date que le fait que l'augmentation de l'une doive automatiquement entraîner celui de l'autre paraît considéré comme allant de soi.

Ce rappel historique vise ici à souligner le fait qu'une réduction de la durée de référence utilisée pour la proratisation de la pension n'entrerait pas nécessairement en contradiction avec l'intention du législateur de garantir la soutenabilité du système de retraite par un report des âges effectifs de départ, dès lors que cette durée de référence est distinguée de la durée requise pour l'obtention du taux plein. Une telle réduction pourrait concerner soit la proratisation des pensions en général, soit la seule proratisation du minimum contributif. Dans ce dernier cas, cela reviendrait à généraliser un calcul qui est déjà en vigueur pour le minimum garanti dans la fonction publique : alors qu'un fonctionnaire né fin 1961 doit avoir validé 42,25 années pour que sa pension de retraite soit servie pleine, 40 années suffisent pour que, le cas échéant, le minimum garanti lui soit servi plein.

Montant plein du minimum contributif et calcul du salaire de référence au régime général⁷

On a insisté, dans la seconde partie de cette note, sur le fait que le minimum contributif, souvent présenté à tort comme une « pension minimale », ne joue en réalité qu'une fonction de minimum de salaire de référence (modulo un facteur $\frac{1}{2}$). Cette affirmation s'appuie notamment sur la comparaison de la formule de calcul d'une retraite portée au minimum contributif, en cas de départ au taux plein mais avec une carrière incomplète⁸ :

Pension = prorata de carrière x montant du minimum contributif

⁶ Ce choix réalisé lors de la réforme de 1993 est davantage détaillé dans un [post de blog de l'institut des politiques publiques](#), publié en décembre 2022.

⁷ Cette section s'appuie sur le [post de blog de l'institut des politiques publiques](#) publié en février 2023, co-écrit avec Maxime Tô et Carole Bonnet.

⁸ En réalité, la formule est plus complexe que celle présentée ici, car le montant du minimum contributif varie selon que le *prorata* de carrière considéré correspond à des trimestres travaillés (dits « cotisés ») ou à d'autres types de trimestres pris en compte pour la retraite. On ne détaille pas cette modulation ici, dans une optique de simplification.

avec la formule dans le cas général :

Pension = prorata de carrière x 50 % x salaire de référence

Au-delà de la plus grande transparence sur sa finalité effective, penser le minimum contributif comme un minimum de salaire de référence a pour mérite de rappeler que, fondamentalement, l'enjeu principal n'est en réalité pas tant le niveau de ce minimum que le calcul du salaire de référence.

On pourrait en effet se demander pourquoi il est besoin d'un tel minimum, dans la mesure où le salaire de référence au régime général est une moyenne des salaires de carrières (moyenne des 25 meilleures années, c'est-à-dire des 25 années où le revenu salarial revalorisé est le plus élevé) et où il existe déjà un mécanisme de salaire minimal, à savoir le SMIC. Le minimum contributif ne devrait jouer en théorie que pour les assurés sociaux qui n'ont pas été au SMIC à temps plein, c'est-à-dire soit les salariés à temps partiel, soit les non-salariés. Il pourrait jouer aussi lorsque le SMIC a évolué de façon nettement plus dynamique que les prix, son montant actuel étant alors plus élevé qu'une moyenne des montants passés (révalorisés) du SMIC.

Mais si le minimum contributif concerne une proportion importante des retraités c'est en réalité aussi, et surtout, parce que le salaire de référence utilisé pour la retraite s'avère partiellement déconnecté des salaires effectivement perçus en cours de carrière, ce qui fait en particulier que le fait d'avoir toujours été rémunéré au niveau du SMIC ne garantit pas forcément que ce salaire de référence vaudra au moins le SMIC.

Cet effet contre-intuitif tient en pratique au mode de calcul annualisé du salaire de référence. Par exemple, pour un travailleur saisonnier rémunéré au SMIC à temps plein mais qui n'a travaillé que quelques mois dans l'année, ou bien pour une personne qui a perdu son emploi et qui a eu plusieurs mois de chômage sur l'année, le montant pris en compte pour le calcul du salaire de référence ne sera pas la rémunération effective pendant la période travaillée (soit le SMIC) mais une fraction de celle-ci, car le revenu total perçu sur l'année est rapporté à une base de 12 mois. En d'autres termes, le salaire de l'année pris en compte n'est pas une moyenne des salaires mensuels perçus au cours de cette année, calculée sur les seules périodes d'emploi, mais une moyenne sur l'ensemble des mois de l'année, calculée en considérant un salaire égal à 0 sur les périodes de non-emploi. Le « salaire moyen des 25 meilleures années » ne traduit ainsi pas uniquement la moyenne des salaires sur ces 25 années, mais également la fréquence et la durée moyenne des périodes de non-emploi sur la période. Dans son rapport de janvier 2013, le Conseil d'orientation des retraites avait même montré que ce calcul annualisé du salaire de référence pouvait, dans certains cas, conduire à ce que le fait de travailler davantage *diminue* le montant de la pension, par rapport à une personne qui, à carrière sinon identique, aurait travaillé quelques mois de moins⁹. En conséquence le minimum contributif, dont la finalité impliquerait en théorie qu'il n'intervienne que pour les assurés qui ont effectivement cotisé sur la base de salaires ou revenus d'activité faibles, joue en réalité parfois pour compenser les modalités de calcul

⁹ Retraites : un état des lieux du système français, 12e rapport du COR, janvier 2013.

particulières du salaire de référence, et le fait qu'il conduit dans certains cas à abaisser artificiellement le niveau moyen du salaire par rapport aux rémunérations habituellement perçues.

Pour corriger ce dernier effet, le salaire de référence devrait être calculé en ne comptabilisant au dénominateur du salaire moyen que des trimestres qui sont effectivement comptabilisés dans la durée validée pour la retraite ; concrètement, cela signifie calculer le salaire moyen des meilleures années non pas sur une base annualisée (c'est-à-dire en rapportant la somme des revenus du travail des meilleures années au nombre de ces meilleures années) mais sur une base trimestrialisée (en rapportant la somme des revenus du travail au nombre total de trimestres effectivement validés au cours des « meilleures » années qui ont été retenues).

Plus fondamentalement, un objectif de meilleure prise en compte des personnes les plus défavorisées devrait conduire à réinterroger la définition des « meilleures » années retenues dans le calcul du salaire de référence. Les implications des modalités actuelles de calcul sont souvent mal comprises. Comme pour la durée légale d'une carrière complète, les évolutions successives du dispositif en ont modifié assez sensiblement la finalité par rapport aux intentions initiales, sans que cette modification corresponde nécessairement à une volonté explicite du législateur. Le salaire de référence correspondait à l'origine à la moyenne des 10 dernières années de carrière : il s'inscrivait alors dans une optique de taux de remplacement, et traduisait la volonté de contrôler l'ampleur de la baisse des revenus entre les dernières années de travail et la retraite. Le passage aux 10 meilleures années, puis aux 25 meilleures années de la carrière ont progressivement fait évoluer cette finalité vers un rôle de « filtre » consistant à écarter du calcul les moins bonnes années de carrière. Mais ce filtre ne joue en fait pleinement que pour les assurés à carrière complète : son rôle protecteur est diminué en cas de carrière incomplète, et ne joue pas du tout si la carrière dure moins de 25 années, alors même que la réalité de la précarité dans l'emploi fait justement que les carrières précaires dans lesquelles les « mauvaises années » sont les plus nombreuses ont plus souvent une durée courte.

Dans le débat public, l'impact du calcul sur les 25 meilleures années est souvent présenté comme avantageant avant tout les personnes à carrière ascendante, donc celles à plus hauts salaires, alors qu'il serait sans effet sur les personnes à carrière « plate », donc celles moins favorisées. Cette vision est cependant erronée, car elle s'appuie sur une vision trop simplificatrice des carrières salariales¹⁰. Les carrières très ascendantes se font en général à des niveaux de salaires qui se situent au-dessus du plafond de Sécurité sociale : la sélection des meilleures années est donc finalement sans incidence, puisque c'est de toute façon ce plafond qui est retenu pour calculer le salaire de référence. Symétriquement, les personnes ayant des faibles salaires n'ont généralement pas des carrières plates : la précarité professionnelle fait à l'inverse que les salaires fluctuent fortement d'une année sur l'autre. Si l'on ne considère que les personnes ayant une carrière complète, l'effet de ces fluctuations pour les personnes à bas salaires est nettement plus marqué que l'effet lié aux carrières

¹⁰ Ce paragraphe s'appuie sur les résultats de Aubert P. et C. Duc, « [Les conséquences des profils individuels des revenus d'activité au long de la carrière sur le niveau des pensions de retraite](#) », **Économie et statistique**, No 441-442, paru le : 20/10/2011, notamment les graphiques page 176.

ascendantes des personnes à hauts salaires, et le fait de ne retenir que les meilleures années de carrière dans le calcul du salaire de référence bénéficie donc nettement plus aux premiers. Toutefois, les personnes à plus bas salaires n'ont que très rarement des carrières complètes, car la précarité salariale est fortement corrélée à celles des périodes d'emploi. C'est finalement cet effet de la durée de carrière qui l'emporte : les personnes à bas salaires ne bénéficient généralement pas, ou très peu, du calcul du salaire de référence sur les 25 meilleures années, car leurs carrières comptent très souvent un nombre d'années inférieur.

Du point de vue des personnes les plus défavorisées, deux évolutions s'avèreraient *a priori* plus favorables (le seconde conduisant en outre, vraisemblablement, une partie d'entre elles à ne plus devoir dépendre du minimum contributif) :

- un calcul du salaire de référence sur l'ensemble de la carrière associé à un relèvement du taux de retraite, ou bien
- un calcul sur un nombre de meilleures d'années défini non pas dans l'absolu mais en tenant compte de la durée de la carrière (par exemple la moitié ou les deux-tiers des meilleures années de la carrière).

Enfin, concevoir le minimum contributif en tant que minimum de salaire de référence conduit aussi à réinterroger certaines conditions complémentaires, notamment celles qui induisent des effets de seuil dans son calcul. En particulier, dès lors que la contributivité du système est assurée par la proratisation selon la durée de carrière et par l'application d'un coefficient de décote ou de surcote, il n'y a pas de raison particulière que ces dernières jouent *en outre* sur l'éligibilité au minimum contributif. Dans ces conditions, il pourrait être envisagé que le montant de la retraite « pleine », c'est-à-dire avant application du *prorata* de carrière et de l'éventuelle décote/surcote soit porté au niveau du minimum contributif indépendamment de la situation de l'assuré vis-à-vis du taux plein ; les décote et surcote ne s'appliqueraient qu'ensuite, induisant ainsi une modulation du montant de pension analogue à celle qui a lieu pour les autres retraités. Les assurés pourraient ainsi bénéficier du minimum contributif à taux réduit (aujourd'hui, le fait d'avoir une décote annule l'application du minimum contributif) et, en cas de surcote, d'un bonus de pension proportionné au montant du minimum contributif (aujourd'hui, le gain de pension est calculé en proportion du salaire de référence avant application du minimum). Les bénéficiaires du minimum contributif bénéficieraient ainsi d'une « liberté de choix » (au sens de la réforme des retraites de 2003) analogue aux autres retraités.

Rappelons, pour terminer cette sous-partie, que s'il n'existe pas à proprement parler de minimum de pension dans le système de retraite français et si les pistes envisagées ici ne ni suffisent pas ni ne visent à remettre cela en cause (car la mise en place d'un véritable minimum de pension, quelle que soit la durée validée, nécessiterait un changement structurel plus profond des règles du système de retraite français), les retraités bénéficient malgré tout d'une garantie de niveau de vie minimal. Celle-ci est assurée en dehors du système de retraite, par les allocations du minimum vieillesse. Elle est donc soumise aux modalités et aux conditions propres aux minima sociaux : elle tient compte de l'ensemble des ressources (y compris autres que les retraites : revenus du patrimoine, etc.) et elle est calculée au niveau

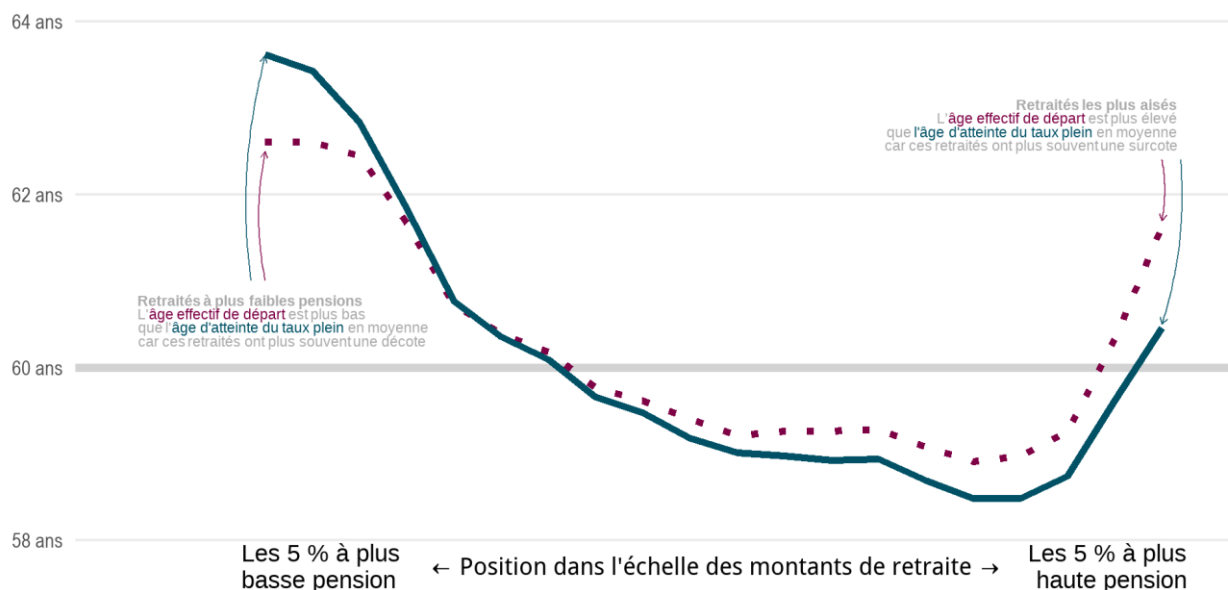
du ménage (elle ne concerne donc pas les retraités à faible retraite qui vivent en couple avec un conjoint bénéficiant d'une retraite élevée).

Âges d'obtention du taux plein et de départ à la retraite

Les inégalités d'âges et de conditions de départ à la retraite n'importent pas uniquement en termes d'équité des durées de retraite entre les assurés. Ces conditions déterminent également le calcul du taux de liquidation (ou taux de pension) à âge de départ à la retraite donné, et jouent donc directement sur le montant de la pension, et par conséquent sur les inégalités de montant entre assurés.

Deux notions sont pertinentes : l'âge d'obtention du taux plein (c'est-à-dire l'âge auquel, compte tenu des caractéristiques de carrière d'un assuré et des règles de retraite qui s'appliquent à lui, il est possible de bénéficier d'une retraite calculée avec le taux de liquidation « plein » de 50 % au régime général) et l'âge de départ à la retraite (c'est-à-dire l'âge auquel un affilié commence *effectivement* à percevoir une pension de retraite). Ces deux âges peuvent être distincts, mais ils s'avèrent fortement corrélés, dans la mesure où l'obtention du taux plein reste un déterminant important des départs à la retraite. Les deux notions sont donc ici discutées de façon conjointe.

Graphique 1 : Âges moyens de départ à la retraite et d'atteinte du taux plein selon le niveau de pension



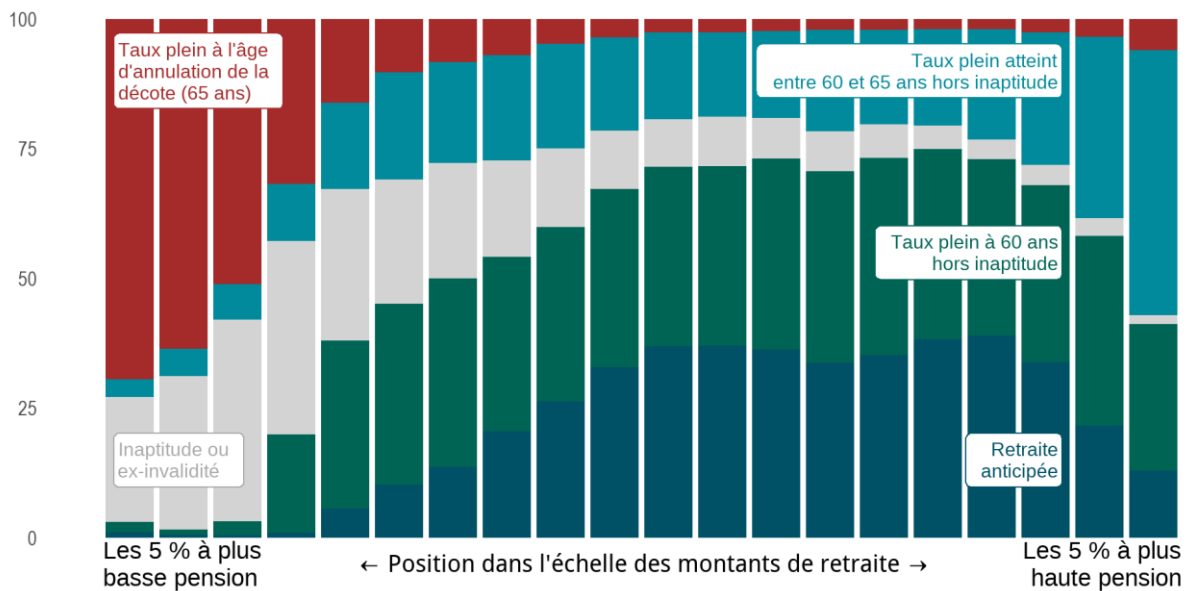
Note : Les retraités sont classés par vingtile de pension croissant, de ceux à plus faible pension (à gauche du graphique) à ceux à plus haute pension (à droite).
Champ : retraités résidents en France, nés en 1950.
Source : EIR, DREES. Calculs : P. Aubert.

Dans le débat public, certains raisonnent parfois de façon schématique comme si l'âge de départ à la retraite ou d'obtention du taux plein était principalement déterminé par la durée des études. Le raisonnement est le suivant : les personnes ayant fait des études longues, et donc rentrées plus tardivement sur le marché du travail, partent à la retraite plus tard, tandis que les personnes n'ayant pas fait d'études atteignent plus tôt la durée de carrière requise, et

partent donc à la retraite plus jeunes. Comme on l'a déjà illustré dans la première partie de cette note, cette vision simplificatrice s'avère erronée pour les personnes les plus défavorisées qui, bien qu'elles aient généralement fait peu d'études, partent à la retraite en moyenne plus tardivement (cf. tableau de la première partie).

En réalité, pour la génération née en 1950 (graphique 1), l'âge moyen de départ à la retraite n'augmente avec le montant moyen de pension que parmi les 20 % des personnes à plus forte retraite. La relation est inverse parmi les 80 % restant. Les 5 % de retraités nés en 1950 à plus haute pension sont ainsi partis à la retraite à 61,6 ans en moyenne, soit un an de moins que les 5 % de retraités à plus faible pension. En outre, les premiers partent plus souvent à la retraite après l'âge auquel le système leur permet d'avoir une retraite à taux plein, afin de bénéficier d'une surcote, alors que les seconds liquident à l'inverse plus souvent leurs droits avant d'obtenir le taux plein, malgré la réduction de pension que cela implique du fait de la décote. En termes d'âge d'atteinte du taux plein, les écarts s'avèrent donc encore plus marqués : les 5 % des retraités nés en 1950 à plus haute pension ont obtenu le taux plein à 60,5 ans en moyenne, soit plus de 3 ans avant les 5 % des retraités à plus faible pension (63,6 ans). Ces derniers ne bénéficient en réalité le plus souvent du taux plein dès l'âge minimal que s'ils sont reconnus invalides ou inaptes au travail (graphique 2) ; dans le cas contraire, ils doivent généralement atteindre l'âge d'annulation de la décote (65 ans pour la génération née en 1950, 67 ans depuis la réforme de 2010) pour bénéficier du taux plein.

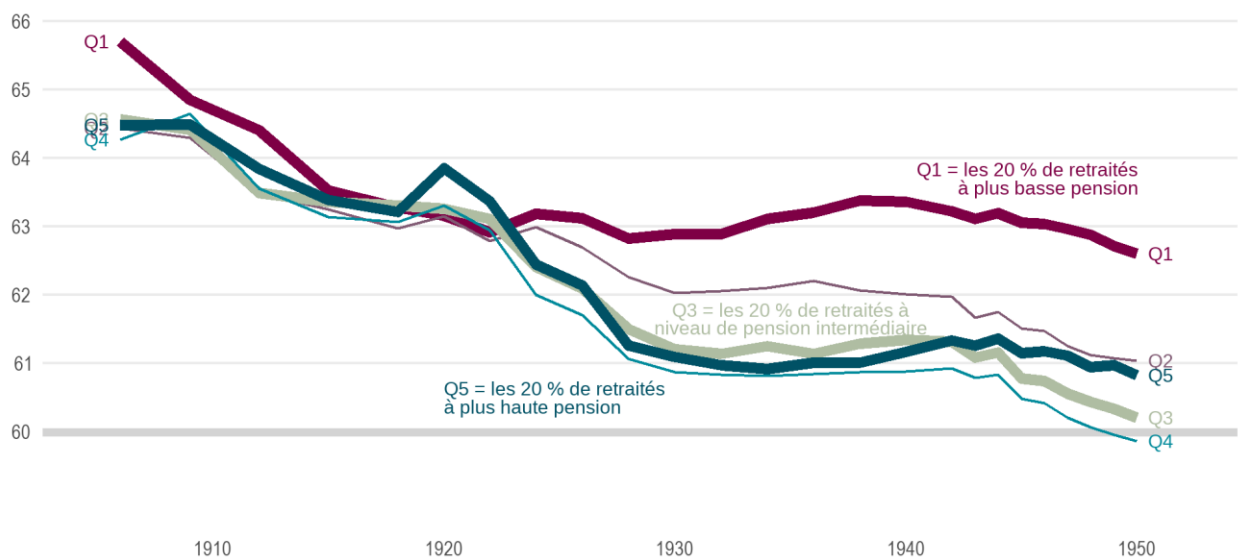
Graphique 2 : Répartition des conditions d'atteinte du taux plein, selon le niveau de pension



Note : Les retraités sont classés par vingtile de pension croissant, de ceux à plus faible pension (à gauche du graphique) à ceux à plus haute pension (à droite).
 Champ : retraités résidents en France, nés en 1950.
 Source : EIR, DREES. Calculs : P. Aubert.

Cette situation n'est pas liée aux dernières réformes : elle constitue plutôt une caractéristique de long terme du système de retraite français¹¹. Parmi pratiquement toutes les générations depuis celle née en 1906, l'âge moyen de départ à la retraite des 20 % de retraités à plus basse pension apparaît plus élevé que celui des retraités à pension plus élevée. Cet âge moyen n'a véritablement diminué qu'après la réforme des retraites de 1971, qui a élargi le champ des situations permettant de bénéficier d'une retraite pour inaptitude au travail : il est depuis resté à peu près au même niveau. Il n'a en particulier pas diminué suite aux réformes de la deuxième moitié des années 1970 et à la réforme de 1983, qui ont créé les possibilités de partir à la retraite au taux plein dès 60 ans en cas de carrière complète. Ces réformes ont principalement bénéficié aux retraités de niveau de pension intermédiaires ("Q3" sur le graphique, c'est-à-dire les 20 % de retraités qui se situent entre les 40 % à plus faible pension et les 40 % les plus aisés) ou supérieurs ("Q4" et "Q5" sur le graphique) ; si elles ont permis d'abaisser l'âge de départ à la retraite de ces derniers, elles l'ont ainsi fait au prix d'un creusement des écarts avec les retraités les plus défavorisés.

Graphique 3 : Âge moyen de départ à la retraite dans le régime principal selon le niveau de pension



Note : Les retraités sont classés par quintile de pension croissant (Q1 à Q5), des 20 % ayant les plus faibles pensions (Q1) aux 20 % ayant les plus hautes pensions (Q5).
 Champ : retraités résidents en France. Âge de départ dans le régime principal, hors retraités des régimes de la fonction publique et régimes spéciaux.
 Source : EIR, DREES. Calculs : P. Aubert.

Ces inégalités ne sont pas la conséquence du caractère contributif du système de retraite français, la contributivité s'exprimant déjà par le calcul du montant au *pro rata* de la durée de carrière. Elles traduisent plutôt l'impact « collatéral », particulièrement négatif pour les personnes les plus défavorisées, de réformes qui ont cherché à réduire les inégalités sociales en raisonnant à partir de profils types d'assurés sociaux ayant eu des carrières continues et complètes (pour lesquels l'approximation consistant à considérer que l'âge d'atteinte du taux

¹¹ Voir à ce sujet le billet du *blog* de l'IPP, co-écrit avec Antoine Bozio, intitulé *L'âge de départ à la retraite en perspective historique : un retour sur 50 ans de réformes*, notamment son graphique 4.

plein est déterminé par l'âge de fin d'étude peut être réaliste), tout en « oubliant » les situations, en pratique loin d'être négligeables, des personnes qui n'ont pas pu avoir une carrière sans interruption.

Rappelons en fait les changements qui ont abouti à la situation actuelle. À l'origine du système, en 1945, la formule de calcul des pensions prévoyait une double modulation selon la durée de carrière (exprimée par le *prorata* de pension) et selon l'âge de départ à la retraite (exprimée par le taux de liquidation). Elle s'inscrivait ainsi dans une philosophie plus proche des principes d'équité actuarielle, mais elle s'en écartait toutefois par une spécificité importante : la durée de carrière n'était comptabilisée que dans la limite de la durée légale d'une carrière complète (30 ans à l'origine), et les années travaillées au-delà de cette durée n'étaient donc pas comptabilisées pour la retraite. Cette règle pénalisait ainsi les personnes aux carrières les plus longues, et bénéficiait donc, par symétrie, à celles à carrière incomplète. Cela a été considéré comme une injustice, notamment parce que les personnes aux carrières les plus longues incluent aussi beaucoup d'assurés peu aisés, et les réformes des retraites des années 1970 puis 1983 ont cherché à le corriger. Cette correction n'a toutefois pas consisté à comptabiliser les années travaillées au-delà d'une carrière complète dans la retraite, mais plutôt à permettre de partir à la retraite au taux plein un peu plus tôt, dans l'idée d'éviter aux assurés concernés de devoir travailler plus longtemps que la durée légale de carrière complète. Ce faisant, le système est passé d'une situation d'écart à l'équité actuarielle à une autre situation d'écart, cette fois-ci en sens inverse. Alors que les règles initiales défavorisaient (du point de vue du rendement actuariel du système de retraite) les personnes restées sur le marché du travail pendant l'essentiel des âges d'activité, elles les favorisent désormais par rapport à des règles qui seraient strictement contributives.

Ces inégalités peuvent être vues en termes d'âge et de durée de retraite (les personnes défavorisées ayant souvent une durée de retraite plus courte du fait de leur départ à la retraite plus tardif). Elles peuvent également être vues en termes de montant de retraite, puisque, à âge de départ à la retraite donné, une année de carrière est moins valorisée en cas de carrière incomplète (soit par l'application de la décote, si la personne est partie avant le taux plein, soit par la non-application d'une surcote, si la personne est partie après l'âge minimal, mais tout juste au taux plein). Comment pourraient-elles être corrigées, ou *a minima* atténuées ?

D'une certaine façon, le problème peut être vu comme similaire à celui du *prorata* de carrière, puisque le fait que les assurés à carrière incomplète ne peuvent pas partir au taux plein dès l'âge minimal d'ouverture des droits est lié au fait qu'ils n'ont pas pu valider de trimestres de retraite pour chaque année de leur vie active. Si on améliore la durée validée de ces assurés en élargissant le champ des trimestres assimilés (par exemple en validant des trimestres au titre du RSA ou de l'AAH), on fera aussi qu'une plus grande partie d'entre elles atteindront la durée requise pour le taux plein plus jeunes, et pourront donc partir à la retraite plus tôt. Cette réponse n'est toutefois que partielle, car un tel élargissement ne garantira pas que toutes les personnes défavorisées auront des durées validées de longueur comparable à celles des personnes moins précaires. En outre, si une amélioration du *prorata de carrière* des personnes défavorisées passait par une diminution de la durée de référence d'une

carrière complète (cf. la seconde piste parmi celles évoquées dans la première sous-partie de cette section), il n'y aurait pas d'impact en termes d'âge.

Plus fondamentalement, le caractère fortement antiredistributif des modalités déterminant l'âge de départ dans le système français devrait par conséquent interroger sur le bien-fondé même de ces modalités, et notamment de la place importante donnée au critère de durée. Rappelons encore une fois que l'intention du législateur, en donnant un rôle de plus en plus déterminant à ce critère, était de favoriser les personnes supposées à plus faible espérance de vie et à moins bonne santé, car supposées n'avoir pas fait d'études et avoir commencé à travailler plus tôt. On sait cependant maintenant que ce n'est pas le cas : le critère de durée avantage en réalité principalement les personnes ayant pu effectivement valider une carrière complète, et davantage encore celle ayant *cotisé* une carrière complète (c'est-à-dire l'ayant passé pour l'essentiel en emploi, et non au chômage ou en maladie). Elle bénéficie ainsi davantage aux personnes les mieux insérées sur le marché du travail, dont l'état de santé est bien souvent meilleur que celui des personnes plus précaires.

Résumé synthétique des pistes de travail envisageables

Pour améliorer le *prorata* de carrières des personnes précaires, à carrière incomplète :

- Élargir le champ des situations de non-emploi involontaire donnant lieu à la validation de trimestres de retraite, par exemple en incluant les périodes de perception des minima sociaux (RSA et AAH)
- Sans remettre en cause l’allongement de la durée requise pour le taux plein, stabiliser voire réduire la durée de référence pour une carrière complète (optique de la réforme de 1993) ou définir une durée réglementaire de carrière permettant de bénéficier d’un minimum contributif plein plus basse que la durée requise pour le taux plein (optique du minimum garanti dans la fonction publique)

Pour améliorer le salaire de référence en cas d’emploi précaire :

- Adopter un mode de calcul trimestrialisé plutôt qu’annualisé pour le calcul du salaire moyen des meilleures années (c’est-à-dire rapporter la somme des salaires perçus sur ces meilleures années sur le nombre de trimestres effectivement validés au cours de la période, plutôt que sur le nombre d’années)
- Revoir le nombre de « meilleures années » retenues : définir ce nombre en proportion de la durée totale de carrière plutôt que dans l’ensemble (par exemple : “les deux tiers de meilleures années”), ou bien calculer le salaire de référence sur toutes les années de carrière en augmentant le taux de pension au-delà de 50 %

Pour améliorer l’âge d’obtention du taux plein :

- Réinterroger la place accordée au critère de carrière complète pour déterminer le moment de l’obtention du taux plein, et envisager une modification du système visant à se rapproche des principes actuariels