



HAL
open science

Faut-il une nouvelle réforme des retraites ?

Gerard Cornilleau, Henri Sterdyniak

► **To cite this version:**

Gerard Cornilleau, Henri Sterdyniak. Faut-il une nouvelle réforme des retraites ?. OFCE Policy Brief, 2017, 26, pp.1 - 16. hal-03455398

HAL Id: hal-03455398

<https://sciencespo.hal.science/hal-03455398>

Submitted on 29 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

FAUT-IL UNE NOUVELLE RÉFORME DES RETRAITES ?

Gérard Cornilleau et Henri Sterdyniak

OFCE, Sciences Po, Paris

En matière de retraite, la France est confrontée à quatre défis : le passage à la retraite des générations du *baby-boom*, l'allongement de la durée de vie, la faiblesse du taux d'emploi, la disparité des régimes. Par contre, elle a conservé un taux de fécondité satisfaisant. La France a choisi un système public, par répartition. Ce choix a été maintenu malgré la crise économique et les changements politiques.

Depuis 1993, les réformes ont nettement ralenti l'évolution des retraites, mais le pouvoir d'achat des retraités reste équivalent à celui des personnes d'âge actif. Le taux d'emploi des actifs seniors a augmenté malgré la crise, alors que celui des jeunes fléchissait nettement. L'équilibre financier structurel du système a été assuré.

Les projections du COR de juin 2017 présentent un diagnostic mitigé : le système présenterait toujours un certain déficit à moyen terme (de 0,5 à 1,3 % du PIB en 2035). Ces projections sont cependant fragiles reposant sur des hypothèses discutables : lente décline du chômage, diminution de l'emploi public. Elles comportent surtout une baisse sensible du niveau de vie relatif des retraités qui résulterait mécaniquement de la croissance de la productivité du travail ; que faire si la croissance demeure faible ?

Un report rapide de l'âge ouvrant le droit à la retraite n'est pas souhaitable tant que le chômage ne baisse pas nettement. Il n'y a pas actuellement de fortes disparités entre les salariés du privé et ceux du secteur public en matière de retraite. Le président de la République envisage d'unifier les régimes de retraite dans un système unique fonctionnant en comptes notionnels, de sorte qu'« un euro cotisé donne les mêmes droits, quel que soit le moment où il a été versé, quel que soit le statut de celui qui a cotisé ». La phase de transition sera délicate.

Notre analyse plaide pour :

- ne pas compter sur la croissance des salaires pour réduire le niveau relatif des retraites. Réindexer partiellement les retraites sur les salaires. Gérer socialement le niveau relatif des retraites en garantissant un taux de remplacement décroissant selon le niveau de salaire. Accepter si nécessaire une hausse des cotisations salariés ;
- tenir compte de la situation de l'emploi pour gérer l'allongement de la durée des carrières. Ouvrir des solutions (emplois aidés, retraites précoces) pour les seniors en difficulté ;
- négocier une convergence progressive des régimes de retraite. Assurer l'égalisation rapide des avantages familiaux. Veiller à une évolution similaire des taux de remplacement ;
- Toute réforme unificatrice devrait respecter le caractère redistributif des assurances sociales, tenir compte des disparités d'espérance de vie et de capacité de maintien en emploi, ne pas être un moyen pour réduire le niveau des retraites.

En matière de retraite, la France est confrontée à quatre défis. Le premier est historique : jusqu'en 2005, les générations à la retraite étaient les générations peu nombreuses nées avant et pendant la Seconde Guerre mondiale. À partir de 2005, ce sont progressivement les générations nombreuses du *baby-boom*. La France a bénéficié d'une aubaine démographique ; la situation va se normaliser et se stabiliser vers 2035.

Le deuxième est structurel : l'allongement de la durée de vie. L'espérance de vie était de 79 ans en 2016 ; elle serait de 86 ans en 2050, (soit une hausse de 7 ans). Pour les femmes, l'espérance de vie passerait de 85,5 ans en 2016 à 90 ans en 2050 (soit une hausse de 4,5 ans).

Par contre, à la différence de beaucoup de pays européens, la France a conservé un taux de fécondité proche de 2 enfants par femme, de sorte que la dégradation démographique y sera plus faible.

La France a choisi un système public, par répartition, qui assure aux salariés d'avoir à la retraite un niveau de vie équivalent à celui des actifs, ceci à partir d'un âge socialement déterminé. Ce choix a été maintenu malgré le vieillissement de la population, la crise économique et les changements politiques. Ce système est sous contrôle. Depuis le « Livre blanc sur les retraites » de 1991, les études se sont succédé. De nombreuses réformes du Régime général ont été engagées ; elles ont été généralisées aux régimes de la fonction publique et aux régimes spéciaux. De leur côté, les partenaires sociaux ont ajusté les paramètres des régimes complémentaires. Le Conseil d'orientation des retraites (COR) publie chaque année des prévisions à 50 ans de l'équilibre du système de retraite ; un Comité de suivi des retraites est chargé d'en surveiller l'évolution.

Le troisième défi est celui de l'emploi. En 2016, le taux d'emploi des 20-64 ans était en France de 70 % contre 71,5 % dans l'UE15, mais 77,5 % au Royaume-Uni, 78,5 % en Allemagne, 81% en Suède. Le taux de chômage est de 10 %. La question des retraites est en grande partie une question d'emploi, et surtout d'emplois disponibles. Malgré la dépression économique, le taux d'emploi des actifs seniors a nettement augmenté depuis 2007 ; la hausse de leur taux de chômage est restée modérée.

Les dernières projections du COR, celles de juin 2017, présentent un diagnostic mitigé, plus gris que celui des projections de juin 2016 : le système présenterait toujours un certain déficit à moyen terme (de 0,5 à 1,3 % du PIB en 2035). Faut-il s'en inquiéter ? Ces projections suscitent cependant deux interrogations. Elles comportent un certain report de l'âge de départ et surtout une baisse sensible du niveau de vie relatif des retraités. Ces évolutions sont-elles conformes au choix social ? Faut-il écarter toute hausse des taux de cotisation ? L'équilibre financier du système dépend fortement du taux de croissance de la productivité du travail ; que faire si ce taux demeure faible pour des raisons technologiques ou écologiques ?

Le quatrième défi est la disparité des régimes de retraite, qui suscite toujours un sentiment d'injustice. Le président de la République envisage d'unifier les régimes de retraite dans un système unique fonctionnant en comptes notionnels, de sorte qu'« un euro cotisé donne les mêmes droits, quel que soit le moment où il a été versé, quel que soit le statut de celui qui a cotisé ». Quel pourrait être le contour de cette réforme ? Est-elle compatible avec le caractère redistributif des assurances sociales ? Comment gérer la transition ?

L'État des lieux

En 2016, les prestations retraites représentaient 312,7 milliards d'euros, soit 14 % du PIB, contre 11,4 en 2000. Une partie de la hausse s'explique par la dépression économique : le ratio ne serait que de 12,7 % si le PIB avait maintenu depuis 2007 une croissance au taux de 1,6 % l'an. En 2016, l'ensemble des régimes de retraite (y compris le Fonds solidarité vieillesse, FSV) avait un déficit de 4,4 milliards ; il aurait été en équilibre si l'emploi avait été plus élevé de 4,5 %, soit un taux de chômage proche de 7 %. Les réformes des retraites ont permis d'éviter le creusement des déficits structurels.

Le niveau des retraites

En 2015, le taux de pauvreté des retraités (7,3 %) est nettement inférieur à celui de l'ensemble de la population (14,2 %). Le minimum vieillesse, 801 euros en 2016, assure, en principe, que toute personne de plus de 65 ans est en fait au-dessus du seuil de pauvreté à 60 % (de l'ordre de 1 027 euros par mois), car soit elle touche une allocation logement, soit elle est propriétaire de son logement (de sorte qu'elle bénéficie d'un loyer implicite).

Le niveau de vie médian¹ des retraités est supérieur de 3,8 % à celui de l'ensemble de la population. Mais cela provient essentiellement du bas niveau de vie des enfants. En fait, les retraités ont le même niveau de vie médian que les personnes de plus de 18 ans. Certes, les retraités sont plus souvent propriétaires de leur logement que les actifs et n'ont plus de remboursement de crédit à effectuer, mais ils supportent des charges de complémentaires santé plus importantes.

1. Les statistiques en termes de médianes sont plus pertinentes que les données moyennes qui incluent les personnes âgées de familles fortunées qui ne sont pas représentatives de la masse des retraités.

Tableau 1. Niveau de vie et taux de pauvreté selon le statut d'activité en 2015

| | Répartition de la population (en %) | Niveau de vie médian annuel (euros 2015) | Personnes pauvres (en milliers) | Taux de pauvreté (en %) |
|-----------------------------------|-------------------------------------|--|---------------------------------|-------------------------|
| Actifs de 18 ans ou plus | 45,3 | 21 790 | 3 079 | 10,8 |
| Actifs occupés | 40,7 | 22 500 | 1 987 | 7,8 |
| Chômeurs | 4,6 | 14 060 | 1 092 | 37,6 |
| Inactifs de 18 ans ou plus | 32,3 | 19 560 | 3 005 | 14,9 |
| Retraités | 22,4 | 21 080 | 1 028 | 7,3 |
| Autres inactifs (dont étudiants) | 9,9 | 15 260 | 1 977 | 32,1 |
| Enfants de moins de 18 ans | 22,4 | 18 370 | 2 791 | 19,9 |
| Ensemble de la population | 100,0 | 20 300 | 8 875 | 14,2 |

Source : INSEE.

La France est au deuxième rang des pays de l'UE15 pour le taux de pauvreté des plus de 65 ans, derrière les Pays-Bas (tableau 2). Elle est au premier rang pour le niveau de vie relatif des retraités comme pour le taux de remplacement apparent. En niveau de vie relatif, un retraité français se situe 15 % au-dessus d'un retraité allemand et 25 % au-dessus d'un retraité suédois.

Tableau 2. Indicateurs de niveau de vie relatif des plus de 65 ans (en 2015)

| | Taux de pauvreté global | Taux de pauvreté 65 ans + | Niveau de vie relatif 65+/65- | Taux de remplacement apparent |
|-------------|-------------------------|---------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Belgique | 14,9 | 15,2 | 0,79 | 0,47 |
| Danemark | 12,2 | 9,1 | 0,77 | 0,45 |
| Allemagne | 16,7 | 16,5 | 0,87 | 0,46 |
| Irlande | 15,3 | 14,2 | 0,87 | 0,38 |
| Grèce | 21,4 | 13,7 | 1,04 | 0,61 |
| Espagne | 22,1 | 12,3 | 1,01 | 0,66 |
| France | 13,6 | 8,0 | 1,04 | 0,69 |
| Italie | 19,9 | 14,7 | 0,99 | 0,66 |
| Pays-Bas | 11,6 | 5,6 | 0,89 | 0,52 |
| Autriche | 13,9 | 13,2 | 0,98 | 0,62 |
| Finlande | 12,4 | 13,8 | 0,81 | 0,52 |
| Suède | 14,5 | 18,2 | 0,79 | 0,58 |
| Royaume-Uni | 16,7 | 16,4 | 0,88 | 0,50 |

Source : Eurostat.

Les taux d'activité

Malgré la dépression économique, la hausse des taux d'activité des seniors (55-64 ans) s'est accentuée depuis 2008 (+15,9 points de début 2008 à mi-2017, tableau 4). Elle s'est accompagnée d'une certaine hausse de leur taux de chômage (+1,7 point). Mais leur taux d'emploi a augmenté (+ 13,6 points, soit +36 %) quand celui des 25-49 ans et surtout celui des jeunes diminuaient nettement (de 3,5 % et 10 %). Les entreprises, contraintes de conserver des seniors, ont réduit leurs embauches de jeunes dans une situation de dépression économique où elles n'avaient guère de raison d'augmenter leurs effectifs.

Tableau 3. Taux d'emploi, part du chômage et taux d'activité

| | 2003t1 | 2008t1 | 2017t2 |
|---|-------------|-------------|-------------|
| Personnes de 15 à 64 ans en emploi (= taux d'emploi) | 64,4 | 65,0 | 65,3 |
| 15-24 ans | 32,0 | 32,0 | 28,9 |
| 25-49 ans | 81,2 | 83,6 | 80,8 |
| 55-64 ans | 36,5 | 37,9 | 51,5 |
| Chômeurs (part dans la population de 15 à 64 ans) | 5,6 | 4,8 | 6,6 |
| 15-24 ans | 6,6 | 6,5 | 8,5 |
| 25-49 ans | 6,6 | 5,6 | 7,5 |
| 55-64 ans | 1,6 | 1,5 | 3,3 |
| Personnes de 15-64 ans actives (= taux d'activité) | 69,9 | 69,8 | 72,0 |
| 15-24 ans | 38,7 | 38,5 | 37,3 |
| 25-49 ans | 87,9 | 89,2 | 88,3 |
| 50-64 ans | 56,4 | 55,3 | 65,8 |
| 55-64 ans | 38,0 | 39,3 | 54,9 |

Source : INSEE.

Les comparaisons internationales (tableau 4) montrent que des marges importantes de progression subsistent : le taux d'emploi des 55-64 ans reste inférieur de 19 points au taux allemand. Cependant, les pays à fort taux d'activité des seniors sont souvent

des pays où le niveau relatif des retraites est faible, de sorte que les salariés sont incités à poursuivre leur activité et les jeunes retraités à prendre des emplois précaires à temps partiel. Ainsi, le taux d'emploi à temps partiel parmi les actifs seniors, début 2017, est de 31,5 % au Royaume-Uni, de 31 % en Allemagne contre 24 % en Suède et 23 % en France.

Tableau 4. Taux d'emploi des 55-64 ans

| | 2008-T1 | 2017-T1 | Âge moyen de fin d'activité (2017) |
|-------------|-------------|-------------|------------------------------------|
| Suède | 69,8 | 75,8 | 65,1 |
| Japon | 66,2 | 72,1 | — |
| Allemagne | 53,0 | 68,8 | 64,8 |
| Danemark | 58,6 | 66,9 | 65,1 |
| Pays-Bas | 51,9 | 64,6 | 65,1 |
| Royaume-Uni | 57,9 | 63,9 | 64,4 |
| États-Unis | 62,5 | 61,9 | — |
| Finlande | 55,9 | 61,7 | 63,7 |
| UE15 | 46,6 | 57,8 | — |
| Italie | 33,7 | 51,1 | 64,0 |
| France | 37,9 | 50,4 | 61,6 |
| Autriche | 39,2 | 49,7 | 62,4 |
| Espagne | 45,2 | 49,7 | 64,4 |
| Belgique | 34,8 | 46,2 | 62,1 |

Source : Eurostat.

Le bilan des réformes mises en œuvre depuis 1993

La France s'est engagée relativement tôt dans la réforme de ses régimes de retraite. Dès 1993, le gouvernement a modifié très substantiellement les paramètres du calcul des pensions du régime général. Suivirent ensuite les réformes de 2003, puis 2010 et 2012 qui ont confirmé le choix d'une stratégie basée essentiellement sur la réduction du niveau des pensions et l'allongement des durées d'activité. La hausse des cotisations a été limitée même si des transferts de cotisations et d'impôts ont apporté des ressources supplémentaires aux régimes. Du côté des régimes complémentaires l'effort a été partagé entre hausse des cotisations et réduction du rendement des régimes conduisant à une baisse du montant des pensions. L'architecture du système n'a pas été modifiée, les régimes n'ont pas été unifiés même si une certaine convergence a été organisée ; la capitalisation n'a guère été introduite.

Des réformes qui réduisent à terme le niveau des pensions

L'objectif financier assigné aux réformes successives des retraites a été atteint d'abord par une réduction très significative de l'évolution des pensions. La méthode employée pour le régime général repose sur une modification des règles d'indexation qui a masqué l'objectif final : l'impact du passage à une indexation sur les prix des salaires portés aux comptes était peu compréhensible par les futurs retraités. Aussi, la réforme de 1993 a-t-elle été peu contestée alors qu'elle allait avoir un impact très important. S'y ajoute le passage à l'indexation des pensions liquidées sur les prix en place des salaires. Pour une durée moyenne de retraite de 20 ans, la baisse relative de la pension moyenne atteint 24,4 % pour une croissance du salaire réel moyen de

1,25 % par an. La pension maximale du régime général n'est plus que de 42,8 % du plafond de la Sécurité sociale au lieu de 50 % théoriquement. L'impact de la désindexation des pensions est très lent : il faut que 45 générations soient passées à la retraite pour enregistrer l'impact total.

Cependant, la période a été marquée également par l'amélioration tendancielle du niveau relatif des pensions de retraite du fait d'une part de l'arrivée à maturité des réformes des années 1970 qui avaient augmenté les droits acquis par les salariés et d'autre part du fait de la hausse des droits propres des femmes, induite par la hausse de leur taux d'activité. En même temps, l'évolution du niveau de vie des actifs a été freinée par le ralentissement des gains de productivité et la hausse du chômage. Aussi, dans le passé, les réformes n'ont fait que compenser la hausse tendancielle du niveau relatif des pensions, de sorte que la situation des retraités reste satisfaisante (tableau 3 et 4). Dans l'avenir, les effets de hausse tendancielle disparaissent, de sorte que l'effet régressif des réformes va apparaître progressivement.

Des réformes qui ont atteint leur objectif financier ...

Les réformes des retraites, en France comme ailleurs, avaient pour objectif central la soutenabilité financière d'un système mis en place dans une période d'aubaine démographique avec, du fait du *baby-boom*, un ratio démographique (personnes d'âge actif 20-60 ans/ personnes âgées, plus de 60 ans) exceptionnellement élevé. Avec le passage à la retraite des *baby-boomers* ce ratio s'est fortement dégradé passant de 2,65 en 2002 à 2,05 en 2015 (-22,5 %) tandis que le ratio cotisants/retraités diminuait de 2,14 à 1,73 (-19,2%)². Le taux de prélèvement apparent sur les revenus bruts pour financer les retraites a augmenté d'environ 4 points sur la même période (passant de 27,6 % en 2002 à 31,4 % en 2015, +13,8 %). Les cotisations sociales ont peu augmenté (le taux sous plafond est passé de 26,54 % en 2002 à 27,71 % en 2015, et devrait être de 28,24 en 2020 %), mais la branche a bénéficié de financements issus des prélèvements sociaux sur les revenus du capital, (16 milliards en 2017), du forfait social (5 milliards) et de transferts au détriment de la branche famille (qui finance pour 10 milliards les majorations pour enfants et l'AVPF). Il sera difficile à l'avenir d'augmenter ce type de ressources tout comme augmenter un taux de cotisation déjà élevé par rapport à celui des autres pays européens. L'équilibre financier de l'ensemble des régimes a été sauvegardé : positif, de l'ordre de 0,2 point de PIB en moyenne de 2002 à 2008, il a été négatif de 0,5 point de PIB en moyenne de 2009 à 2015, en raison de la crise économique et non par de déséquilibres structurels.

2.

Selon le dernier rapport du COR de juin 2017, *Évolution et perspectives des retraites en France*.

...mais qui ont eu un certain impact sur le chômage

Pour limiter la dégradation du ratio cotisants/retraités, les réformes des retraites ont repoussé le départ en retraite par le report de l'âge ouvrant le droit à la retraite, par l'allongement des durées de cotisations requises pour le taux plein et la mise en place de dispositifs incitatifs de type surcote/décote. Les systèmes de préretraite qui permettaient un départ anticipé ont été supprimés ; seuls subsistent les dispositifs « Carrières longues » permettant à ceux qui ont commencé à travailler très jeune de partir en retraite plus tôt. Toutefois, un salarié de plus de 52 (55 ans) ans, au chômage, bénéficie encore de 2,5 (3) années au lieu de 2 d'indemnisation.

Ces réformes se sont traduites par une augmentation importante des taux d'emploi des seniors qui sont passés de 48 % en 2000 à 71 % en 2017 pour les 55-59 ans et de 10 % à 29 % pour les 60-64 ans. Les seniors concernés par les mesures de recul de l'âge de la retraite ont donc pu dans leur majorité poursuivre leur activité. Les entreprises se sont adaptées à la nouvelle donne en matière de retraite. Le chômage des

seniors a toutefois nettement augmenté, de 120 000 en 2008 à plus de 330 000 en 2017 (+ 3 points de taux de chômage). Cette hausse résulte pour une part importante de la disparition de dispositifs de « gestion sociale » qui prenaient en charge les salariés âgés victimes des compressions d'effectifs ou des faillites d'entreprises. S'y est ajoutée la suppression des dispenses de recherche d'emploi.

Les projections à long terme

Le COR publie tous les ans une projection à plus de 50 ans de l'équilibre financier des retraites. L'exercice est fragile ; il ne repose pas sur une analyse prospective approfondie, mais souvent sur l'extrapolation des chiffres les plus récents. Par ailleurs, le COR est contraint de reprendre pour le court-moyen terme les prévisions de la Direction du Trésor et pour le long terme les objectifs gouvernementaux (comme la baisse du nombre de fonctionnaires). Le COR effectue une projection à règles inchangées, ce qui n'a guère de sens puisqu'il s'agit d'un système social, qui, par essence, doit être piloté, période après période, compte-tenu des déséquilibres économiques et des choix sociaux. Il privilégie un scénario (forte baisse du niveau relatif des retraites, stabilité des taux de cotisation) qui peut être discuté.

Des projections techniquement fragiles

Le rapport de juin 2017³, présente des perspectives financières plus dégradées que celui de 2016, ce qui a amené certains à écrire que « la question des nouvelles mesures de redressement devrait se poser » (*Les Echos*, 19 juin). En 2050, le solde du système de retraite présenterait un déficit de 0,5 point de PIB dans le scénario à 1,3 % de gains de productivité du travail contre 0,2 point l'année dernière. Compte-tenu des fragilités et des contraintes de l'exercice, il n'est guère pertinent de tirer des conclusions de différences de 0,3 point de PIB dans 33 ans.

Regardons d'abord le court terme. Dans la projection 2017, le déficit du système augmenterait de 0,3 % en 2016 à 0,7 % en 2025 (contre un équilibre en 2025 dans la projection 2016). Le COR cale les premières années de sa projection sur le Programme de stabilité envoyé à Bruxelles. En avril 2016, la croissance prévue pour 2016-2020 était de 1,7 % par an en moyenne ; en avril 2017, elle n'était plus que de 1,5 % l'an, soit 2 % en moins en cumul, 0,25 point de PIB de ressources en moins pour le système des retraites. En raison de l'amélioration des perspectives conjoncturelles, le COR sera sans doute plus optimiste en avril 2018.

Le taux de chômage (France métropolitaine) avait baissé jusqu'à 7,1 % en 2008, cela sans signe de surchauffe du marché du travail. Après la crise financière et les politiques d'austérité, le taux de chômage est monté à 10,5 % à la mi-2015. Il se situait à 10 % en 2016, à 9,2 % à la mi 2017. Le COR base ses projections centrales sur un taux de chômage de long terme de 7 % (ce qui n'est pas particulièrement optimiste), mais ce taux ne serait atteint qu'en 2032 (au lieu de 2025, l'année dernière). Ainsi, le taux de chômage serait encore de 9 % en 2022, alors qu'une baisse au taux raisonnable de 0,5 point par an aboutirait à 7,0 %, soit 0,4 point de PIB de ressources de plus pour les retraites en 2022.

Selon le COR, la part des salaires dans la valeur ajoutée serait aujourd'hui trop élevée (58 % contre 56 % avant la crise) ; sa projection comporte un retour au niveau d'avant-crise de 2016 à 2020 (soit une baisse de 3,5 % de l'évolution des salaires par rapport à la productivité). En fait, compte-tenu des baisses d'impôts, la part de l'EBE (après IS) qui était de 28,2 % en 2006 est en 2016 de 28,5 %. Les salaires peuvent à

3.

Rapport du COR de juin 2017, *Évolution et perspectives des retraites en France*.

l'avenir augmenter comme la productivité du travail. Or, 3,5 % de salaire en plus, c'est 0,3 point du PIB en plus pour les retraites.

Il n'y a donc pas eu de dégradation des perspectives financières du système de retraites entre juin 2016 et juin 2017, mais une révision des hypothèses du COR ; une projection un peu moins pessimiste aboutirait à l'équilibre en 2025.

Compte-tenu des réformes déjà décidées, l'âge moyen de départ à la retraite passerait de 61,5 ans en 2015 à 64 ans à partir de 2040. Par contre, suivant l'INSEE, le COR maintient une hypothèse contestable de stagnation du taux d'activité des femmes. En 1990, le taux d'activité des femmes de 25-49 ans était de 75 %, soit 21 points en dessous de celui des hommes (96 %) ; en 2016, l'écart n'est plus que de 10 points (83 % contre 93 %). Comme le taux d'activité des femmes a stagné depuis la crise de 2007, le COR le fait stagner jusqu'en 2070, où l'écart avec celui des hommes resterait de 9 points. En Suède, l'écart homme/femme n'est déjà plus que de 5 points. Le taux d'emploi des 55-60 ans était de 52 % en 2000 ; il est monté à 76 % en 2016 ; le COR le maintient à 77 % en 2050 (alors qu'il est de 83 % déjà en Allemagne, de 88 % en Suède). Les hypothèses de taux d'emploi ne sont donc pas particulièrement optimistes.

Reste la question délicate de l'évolution de la productivité du travail. Durant les 10 années d'avant la crise, soit de 1996 à 2006, sa croissance a été de 1,7 % par an. De 2006 à 2016, elle a été de 0,5 % l'an (0,7 % pour l'ensemble de l'OCDE). Il est difficile de faire la part entre trois thèses : (1) les économies occidentales connaîtraient maintenant une stagnation séculaire en raison de l'épuisement du progrès technique et de la place croissante des services dans l'économie auxquels s'ajouteraient à l'avenir les contraintes écologiques ; (2) ce ralentissement ne serait que temporaire causé par des effets de rétention de la main-d'œuvre au moment de la crise financière, par l'effet Kaldor-Verdoon (le ralentissement de la croissance induit un ralentissement de la productivité du travail) et par les mesures de baisse du coût du travail non-qualifié ; (3) nous sommes à la veille d'importants gains de productivité permis par la révolution numérique et une vague d'innovations. Le COR retient quatre scénarios de croissance tendancielle de la productivité du travail à l'avenir, de 1 à 1,8 % l'an, ce que l'on peut juger optimiste, mais n'inclut pas de rattrapage des pertes de productivité subies pendant la crise. Une croissance de la productivité du travail de 1,8 % (de 1,3 %) par an jusqu'en 2070 aboutirait à un PIB par habitant de 2,6 fois (2 fois) le niveau actuel, ce qui est peu crédible compte tenu des contraintes écologiques.

L'équilibre financier est assuré... au prix d'une réduction importante du niveau relatif des pensions

En 2016, la part des dépenses de retraites dans le PIB est de 14% du PIB, la part des recettes est de 13,8 %, (soit un léger déficit de 0,2 % du PIB). En 2040, dans le cas de gains de productivité de 1,3% l'an, la part des dépenses serait de 13,6 %, celles des recettes de 12,8 %, soit un déficit de 0,8 % du PIB du système de retraite.

Le déficit augmente bien que la part des dépenses dans le PIB baisse. En fait, la projection du COR baisse de 1 point de PIB la part des recettes du système de retraite. La part des salaires dans la valeur ajoutée des entreprises diminue. Mais surtout, le nombre de fonctionnaires est censé baisser de 7,4 % dans les 20 années à venir tandis que l'emploi total progresserait de 7 %. De même, la projection incorpore « l'hypothèse conventionnelle d'un différentiel de dynamique jusqu'en 2032 entre le salaire moyen dans le FPE et celui de l'ensemble de l'économie ». Ces hypothèses forcées permettent une baisse de 2,2 à 1,6 points de PIB des cotisations retraite employeur de l'État, et donc des ressources du système de retraite.

La baisse du poids des retraites dans le PIB interviendrait alors que le nombre de retraité par cotisant augmenterait de 0,58 en 2016 à 0,71 en 2050 (+22 %). La projection fait l'hypothèse que les modalités actuelles de calcul des pensions seront maintenues dans les 53 années à venir, avec d'une part, l'absence de revalorisation du pouvoir d'achat du minimum vieillesse et des minimums contributifs⁴ ; et d'autre part, l'indexation des salaires portés au compte et des pensions liquidées sur les prix (et non sur les salaires). Cela induit une baisse des revenus des retraités relativement aux revenus des actifs, baisse d'autant plus forte que la croissance des salaires réels (égale à terme par hypothèse aux gains de productivité du travail) est rapide⁵.

Ainsi, le niveau de la retraite moyenne par rapport au salaire baisserait d'ici 2050 de 28% (si les gains de productivité sont de 1,8 %), de 23,5 % (s'ils sont de 1,5 %), de 20% (s'ils sont de 1,3 %), de 16 % s'ils sont de 1%). Dans le scénario à 1,3 % de gains de productivité, le ratio pension moyenne /salaire moyen baisserait de 66,1 % en 2015 à 60,3 % en 2035 (-9 %), puis à 53,3 en 2050 (-19,5 %). Le niveau de vie relatif des retraités baisserait de 106 % en 2015 à 99,7 % en 2035, puis 92,3 % en 2050 (-13 %). Le taux de remplacement net passerait de 75 % pour la génération 1945 à 63,4% pour la génération 1990 (-15,5 %).

La loi de 2003 fixait l'objectif d'une pension de 85 % du SMIC net à l'issue d'une carrière entièrement au SMIC. Le ratio a été de 83,5 % pour la génération née en 1951 ; de 80,5 % pour la génération 1958 ; il baisserait à 72,2 % pour la génération 1990. L'objectif serait donc abandonné.

En 2050, le solde des régimes de retraites connaîtrait un excédent de 0,6 % du PIB (si les gains de productivité du travail sont de 2 % l'an), un déficit de 0,1 point de PIB (pour des gains de 1,5 % l'an), de 0,5 % (pour des gains de 1,3 % l'an), de 1,3 % (pour des gains de 1 % l'an). Ce n'est pas problématique en soi, car un taux de chômage de 7 % fournirait des gains de 0,6 point de PIB en prestations chômage (qui pourrait être utilisé pour financer les retraites).

Il est dommage que le Comité de suivi des retraites (voir son quatrième avis, 13 juillet 2017) s'inquiète plus des légers déficits figurant dans les projections du COR, fragiles sur le plan macroéconomique, que la forte baisse du niveau de vie des retraités, même de plus bas revenus. Celle-ci est-elle crédible et socialement souhaitable ?

Une règle d'indexation des pensions... que l'on doit remettre en cause

La règle d'indexation a certes permis de rogner le pouvoir d'achat relatif des retraités de façon moins transparente qu'une baisse franche du taux de remplacement lors de la cessation d'activité. Elle conduit à une dépendance absurde de l'équilibre financier des régimes à la croissance économique : si les salaires augmentent rapidement du fait d'une hausse soutenue de la productivité, le niveau relatif des pensions diminue et la charge financière des retraites diminue. En sens inverse, une croissance lente des salaires réduit l'écart avec celle des pensions et rend difficile la gestion financière des régimes. La solidarité intergénérationnelle qui devrait caractériser un système de retraite par répartition est faussée : plus la croissance économique est forte, plus les actifs bénéficient de hausses de pouvoir d'achat, plus les retraités subissent une baisse relative de leur pouvoir d'achat.

Dans le système actuel, le ratio retraite/salaire devient la résultante incontrôlée de l'évolution du pouvoir d'achat des salaires. C'est ce qui explique l'incertitude à long terme sur l'équilibre financier des régimes. Selon les projections du COR, le système de retraite serait excédentaire à long terme au-delà d'une croissance annuelle moyenne de l'ordre de 1,5 % par an ; il serait déficitaire en deçà. Dans tous les cas, les projections tablent sur la hausse des salaires réels pour diminuer le pouvoir d'achat relatif des

4. Jusqu'à présent les gouvernements ont choisi de donner des coups de pouce au minimum vieillesse pour le maintenir à un niveau relatif décent.

5. C'est maintenant la consigne pour tous les rapports administratifs. D'ici 2070, les prestations sociales seront indexées sur les prix, n'auront aucun gain de pouvoir d'achat, de sorte que le retour à l'équilibre des régimes de protection sociale se feront par la paupérisation des familles, des handicapés, des retraités. Un choix social important est dissimulé sous une hypothèse technique.

Guégano Yves et Galtier Maigne, 2017, « Comment réduire la sensibilité du système de retraite à la croissance ? », France-Stratégie, janvier.

retraites, alors que l'évolution de celui-ci devrait découler d'un choix social explicite et assumé. Par ailleurs, cette forte croissance est plus que problématique, du moins sur les 50 ans à venir.

Certains s'inquiètent de ce que la hausse des salaires soit insuffisante à l'avenir pour assurer une baisse de 20 % du niveau relatif des retraites (Guégano et Maigne, 2017). Ils proposent deux solutions. La première consisterait à n'indexer les salaires pris en compte et les retraites déjà liquidées que sur l'évolution des salaires réels moins 1,4 %, de sorte que le niveau relatif des retraites baisserait du montant requis (27 % globalement), même si les salaires réels stagnent. Cela supposerait de prévoir explicitement une baisse du pouvoir d'achat des retraites si la hausse des salaires n'atteint pas 1,4 % ; l'indexation des salaires pris en compte deviendrait arbitraire (alors que la logique du système voudrait qu'elle se fasse sur le salaire moyen) ; enfin, il serait injuste de dévaloriser à ce point les salaires passés, ce qui favoriserait trop les carrières ascendantes. La deuxième consisterait à réduire de 20 % les taux de remplacement à la liquidation en échange de la ré-indexation sur les salaires des salaires pris en compte et des pensions liquidées ; elle risquerait de se heurter à la mobilisation des salariés pour défendre le niveau des taux de remplacement, mais elle aurait le mérite de faire apparaître au grand jour la réduction programmée des retraites et donc d'ouvrir le débat.

Expliciter les choix sociaux et les contraintes financières

Si l'on revient à l'indexation des retraites et des salaires pris en compte sur les salaires, l'équilibre financier ne dépend plus de la croissance tendancielle de la productivité du travail. Un choix social peut être effectué, entre le niveau relatif des retraites et les taux de cotisation. Conservons les évolutions prévues quant à l'âge ouvrant le droit à la retraite, et à la durée de cotisation requise et le taux de chômage de 7 % à moyen terme. Le pouvoir d'achat relatif des retraites diminue de 13 % d'ici 2040 dans le scénario du COR sous l'hypothèse de croissance des revenus du travail de 1,3 % par an, mais d'une baisse de 0,4 point de la part des retraites dans le PIB de 14 à 13,6 %. Stabiliser le pouvoir d'achat relatif des retraites nécessiterait de faire passer la part des retraites à 15 % du PIB et une hausse de 3 points du taux de prélèvements sur les revenus d'activité. Limiter à 5 % la baisse du niveau relatif des retraites nécessiterait une hausse de 2 points du taux de cotisations et ferait passer la part des retraites à 14,4 % du PIB. Ce choix social fait, il pourrait être mis en œuvre par des revalorisations des salaires pris en compte et des pensions déjà liquidées sur une fraction de la hausse des salaires réels. La hausse des cotisations pourrait porter sur les seules cotisations salariés (et n'impacterait donc pas la compétitivité des entreprises). Les salariés pourraient accepter cette hausse en échange d'une garantie de taux de remplacement. L'équilibre financier est une contrainte incontournable à long terme. Il ne constitue pas un obstacle à la délibération sociale autour du choix entre niveau des pensions, âge de la retraite et effort contributif.

Quelles nouvelles réformes ?

L'allongement de l'âge requis pour une retraite à taux plein

L'âge minimum de départ à la retraite est passé de 60 ans pour la génération née en 1950 à 62 ans pour les générations nées après 1955, tandis que celui ouvrant le droit à une retraite à taux plein augmente de 65 à 67 ans. La durée de cotisation requise pour une retraite à taux plein était de 40 ans pour les générations nées avant 1948 ; il est maintenant de 41,5 ans et passera à 42 ans pour les générations nées après 1961

(donc en 2023) puis progressivement à 42,5 années pour les générations nées en 1967 (en 2027) à 43 années pour les générations nées en 1973 et après (en 2035). En 2015, 7,8 % des partants à la retraite dans le régime général ont souffert d'une décote ; 13,7 % ont bénéficié d'une surcote. La grande majorité des actifs partent donc quand ils ont droit au taux plein. La prise en compte de la durée de cotisation en plus de l'âge de départ est légitime pour ne pas favoriser les cadres qui rentrent plus tard sur le marché du travail et ont une plus longue espérance de vie, mais elle défavorise aussi les femmes à carrière courte. À l'avenir, elle risque de frapper aussi des jeunes qui auront eu des difficultés à trouver un premier emploi.

En moyenne, les actifs de la génération 1978 ont cotisé 32 trimestres à 30 ans, que leur entrée dans la vie active ait été reculée en raison du prolongement de leurs études ou en raison de difficultés d'insertion, ce qui signifie qu'ils auront droit, en moyenne, à la retraite à taux plein à 65 ans, en 2043. Nul ne peut prévoir quelle sera la situation du marché du travail dans 25 ans. Il sera peut-être possible de retarder l'âge de départ à la retraite (en situation de plein emploi) ou au contraire nécessaire de l'avancer si, compte tenu de l'automatisation, des contraintes écologiques et des choix sociaux, le besoin en emplois est faible.

À court terme, un passage rapide à un âge requis de 65 ans induirait une hausse de l'ordre de 900 000 de la population active potentielle alors qu'il existe déjà un déficit d'emploi de l'ordre de 1,8 million pour avoir un taux de chômage de 7 %. Le taux de chômage risque d'en être accru d'environ 2 points. De nombreux seniors risquent de se trouver dans des situations difficiles, d'autant plus que les durées d'indemnisation à l'Unedic seraient revues à la baisse. La prudence commande d'attendre une franche décre du chômage.

Le report de l'âge de la retraite augmente la population active potentielle, ce qui devrait conduire à terme à une hausse de la production et de l'emploi, sans augmentation durable du chômage. Toutefois, les délais d'ajustement de la croissance et de l'emploi sont très longs car ils passent à court terme par un ajustement des salaires et à long terme par une extension des capacités de production. Il faut beaucoup de temps pour que l'offre finisse par créer sa propre demande. La difficulté est d'autant plus grande que l'on reste dans une situation dégradée du marché du travail du fait de déséquilibres macroéconomiques, issus de la crise financière et des politiques économiques restrictives à l'échelle européenne, sans rapport avec le fonctionnement du marché du travail, que l'on ne peut ni dévaluer ni baisser les taux d'intérêt. Pour que le report de l'âge de la retraite ne s'accompagne pas d'une hausse du chômage, il faut maintenir l'économie au plein emploi par des politiques macroéconomiques volontaristes adaptées.

Par ailleurs, si un salarié senior peut se maintenir dans son poste relativement facilement, la probabilité de retrouver un emploi est faible pour un senior au chômage. Trois stratégies peuvent être envisagées : subventionner des emplois marchands pour les seniors, chômeurs de longue durée ; fournir des emplois aidés de dernier ressort dans les collectivités locales, les associations ou des entreprises sans but lucratif pour ceux qui n'ont guère de chance de retrouver un emploi marchand normal compte-tenu de leurs compétences et de leur état de santé ; leur ouvrir des possibilités de retraites précoces.

À l'avenir, la question des retraites est essentiellement celle de l'emploi. L'allongement de la durée des carrières doit se faire progressivement, en tenant compte de la situation économique. Il doit être différencié en tenant compte de la pénibilité de l'emploi, des possibilités effectives de maintien en emploi, mais aussi des besoins de main-d'œuvre. Il nécessite une stratégie macroéconomique appropriée.

Vers l'unification des régimes ?

Les travaux du COR ont montré qu'il n'y avait pas actuellement de fortes disparités entre les salariés du privé et ceux du secteur public en matière de retraite (Duc, Solard et Treguier, 2017 ; Aubert et Plouhinec, 2017). Les réformes récentes s'appliquent aux deux secteurs. À niveau de salaire donné, les taux de remplacement du secteur public et privé sont pratiquement équivalents. Dans les deux secteurs, le taux de remplacement est une fonction décroissante du niveau de salaire, même si cela passe par des mécanismes totalement différents (le plafond du régime général pour le privé, la non-prise en compte des primes pour le public). Par ailleurs, la baisse relative des pensions de retraites des fonctionnaires par rapport à leurs salaires est passée par des mécanismes insoutenables comme la hausse de la part des primes et la stagnation du point d'indice.

Les comptes personnels de pénibilité n'ont pas été introduits dans le secteur public dont certains agents bénéficient d'un statut de « service actif ». Les différences dans les avantages annexes sont injustifiables que ce soit les pensions de réversion, les majorations de pensions ou de durée d'assurances pour enfants élevés. En sens inverse, les salariés des grandes entreprises du secteur privé ont des indemnités de départs et parfois des régimes sur-complémentaires (Pere, Perco, régimes chapeaux).

Ces différences font cependant naître des sentiments d'injustice et nuisent à la capacité d'action des salariés. La divergence entre le public et le privé se creusera à l'avenir si la baisse des retraites assurée par le régime général et les régimes complémentaires continue.

Une unification rapide n'est pas possible, ne serait-ce que pour des raisons techniques. Pour intégrer les fonctionnaires dans le régime privé, il faudrait reconstituer leurs salaires passés et les droits qu'ils auraient acquis au régime général, à l'Arrco et à l'Agirc, ce que les gestionnaires de la fonction publique ne savent pas faire. Il faudrait leur donner des droits à retraite sur des primes qui n'ont pas donné lieu à cotisations effectives. Cette intégration devrait être négociée avec les gestionnaires de l'Arrco et de l'Agirc ; or, les perspectives financières du secteur public sont relativement plus dégradées, compte-tenu des hypothèses imposées de stagnation des salaires dans la fonction publique, de baisse du nombre de fonctionnaires et de hausse de l'emploi privé ; l'État devrait donc verser une soulte importante et difficile à évaluer. Certains ont proposé une fusion qui ne s'appliquerait qu'aux nouveaux entrants, mais elle n'aboutirait que dans 40 ou 60 ans ; durant cette longue période transitoire, les régimes du privé seraient gagnants (puisque'ils toucheraient les cotisations des jeunes sans avoir à payer de retraites) tandis que les régimes publics seraient perdants (puisque'ils perdraient les cotisations des entrants) ; il faudrait négocier des mécanismes compliqués de compensation.

De notre point de vue, une convergence progressive et négociée devrait être organisée entre l'État, les employeurs privés et les syndicats de salariés. Elle devrait d'abord assurer l'égalisation rapide des avantages familiaux. Elle devrait veiller à une évolution similaire des taux de remplacement, ce qui n'est pas simple mais éviterait que les régimes ne soient gérés de manière discordante. La distinction traitement indiciaire/prime devrait à terme disparaître pour la fonction publique de sorte que puissent être fixés pour tous les régimes des objectifs en terme de taux de remplacement net : par exemple, 85 % au niveau du SMIC ; 75 % en dessous du plafond ; 50 % de 1 à 2 plafonds ; 25 % de 2 à 4 plafonds.

Duc Cindy, Gwennaél Solard et Julie Treguier (DREES), 2017, « Les différences de retraite entre secteurs public et privé : résultats de simulations », *Les Dossiers de la Drees* n° 16, mai.

Aubert Patrick et Corentin Plouhinec, 2017, « Les différences de retraite entre secteur public et secteur privé : une analyse par simulations sur carrières types », *Économie et Statistique*, n° 491-492.

Une réforme structurelle : un système à points, les comptes notionnels

Beaucoup préconisent une grande réforme structurelle pour unifier les régimes de retraites actuels dans un seul système plus simple et plus transparent, fonctionnant à point ou en comptes notionnels (Sterdyniak, 2009). Selon ses partisans, un tel système serait égalitaire et transparent. Il favoriserait la mobilité des actifs entre les différents statuts (salarié du public, salarié du privé, non-salarié). Le système pourrait être automatiquement équilibré à taux de cotisation inchangé, tant structurellement que conjoncturellement.

Le premier risque est que cet équilibrage automatique se fasse en fait au détriment de la garantie du niveau du taux de remplacement et du niveau des retraites. Il est normal que le système des retraites soit en déficit lors de chocs dépressifs. Cela contribue à la stabilisation automatique de l'économie. Il est normal que l'évolution structurelle du régime donne lieu à un débat public et ne soit pas tranché par des règles automatiques.

Un deuxième risque est que, partant du système français actuel relativement généreux et redistributif (en particulier grâce aux mécanismes de minimum contributif, de validation des périodes de maladie et de chômage, d'avantages familiaux), la réforme aboutisse à un système nettement moins favorable pour les retraités et nettement moins redistributif. La réforme pourrait être l'occasion (comme en Italie) de réduire nettement le niveau relatif des retraites. Elle pourrait conduire, comme pour l'assurance-maladie, à un système public de bas niveau qui serait complété, selon les entreprises, par des complémentaires retraite, fonctionnant en capitalisation, bénéficiant surtout aux salariés stables et bien payés des grandes entreprises.

Enfin, se pose la question de la transition : une réforme qui ne s'applique qu'aux nouveaux entrants sur le marché du travail met 40 ans à s'appliquer totalement ; pendant 40 ans, ses conséquences sur le niveau des retraites ne sont pas visibles, de sorte qu'une forte baisse pourrait être programmée au détriment des générations futures sans que les salariés actuels n'en aient conscience. Une réforme brutale suppose un délicat nouveau calcul des droits acquis dans les systèmes précédents.

Dans un système à points, les cotisations permettent d'acheter des points. En principe, le prix d'achat des points évolue comme le salaire moyen. Puis, les points accumulés sont convertis en droit à retraite par l'intermédiaire de la valeur du point (qui, lui aussi, évolue en principe comme le salaire moyen). Le niveau des retraites dépend alors du taux de rendement : le rapport entre la valeur du point et son prix d'achat. Ainsi, un taux de rendement de 4,7 %⁶ fournit un taux de remplacement brut de 55,3% pour une carrière plate (évoluant comme le salaire moyen) de 42 ans ($5,9 \% \cdot 42 \cdot 28 \%$), soit 66 % en net. Mais, le système peut toujours être équilibré par la baisse de la valeur du point au détriment de la garantie du pouvoir d'achat des retraites. Lors d'une dépression économique, la tentation est forte d'équilibrer le système en faisant baisser la valeur du point. À long terme, l'équilibre se fait, à taux de cotisation, inchangé, par la baisse du taux de rendement, en particulier si la valeur du point n'augmente plus que comme les prix : l'équilibre financier du régime dépend alors du taux de croissance du salaire réel.

Le président de la République envisage d'unifier les régimes de retraites dans un système unique fonctionnant en comptes notionnels. Dans ce système, les cotisations, fictivement accumulées dans un compte individuel, sont revalorisées au taux de croissance du salaire moyen. Au moment de la retraite, elles donnent droit à une pension dont la valeur actualisée (en utilisant le taux de croissance du salaire moyen et l'espérance de vie de la cohorte à l'âge du départ à la retraite) est égale aux cotisations accumulées. La rentabilité moyenne de l'opération pour les salariés est donc égale au

Sterdyniak Henri, 2009, « Retraites, à la recherche de solutions miracles », *Revue de l'OFCE*, avril.

6. Le taux objectif de l'Arcco-Agirc.

Dubois Yves et Anthony Marino, 2016, « Le taux de rendement interne du système de retraite français : quelle redistribution au sein d'une génération et quelle évolution entre générations ? », *Économie et Statistique*, n° 481-482.

taux de croissance des salaires. Théoriquement, le système est plus rigide (et donc plus sûr pour les retraités) qu'un système par points puisque la pension découle d'un calcul actuariel et non de considération d'équilibre financier. Toutefois, un système d'équilibrage plus ou moins automatique peut être introduit (comme en Suède), qui fait perdre cette rigidité (mais crée une incertitude sur le niveau des pensions).

Selon le programme présidentiel, le système doit assurer qu'« un euro cotisé donne les mêmes droits, quel que soit le moment où il a été versé, quel que soit le statut de celui qui a cotisé ». Mais cet objectif n'est pas facile à atteindre ; il est contradictoire avec le caractère redistributif des assurances sociales. Actuellement, un même montant de cotisation donne plus de droit à un ouvrier qu'à un cadre, à une femme qu'à un homme. Le taux de rentabilité du système public de retraite est de 1,34 % pour les hommes (soit de 1,53 % pour les moins diplômés à 0,98 % pour les plus diplômés), de 2,24 % pour les femmes (soit de 2,67 % à 1,98 %) (Dubois et Marino, 2016).

Au cours du temps, l'allongement de l'espérance de vie fait que chacun doit retarder le moment de son départ à la retraite pour conserver le même niveau de retraite. La possibilité d'un arbitrage maintenant les taux de remplacement en augmentant les taux de cotisations est ainsi implicitement écartée. Le taux de remplacement n'est plus socialement garanti. Chacun est ainsi censé arbitrer librement entre le niveau de sa retraite et le moment de son départ. Le système est injuste pour les salariés qui n'ont pas la capacité de se maintenir en emploi.

Tout système basé uniquement sur l'espérance de vie moyenne de la cohorte à l'âge de départ à la retraite est favorable aux cadres (à forte espérance de vie et à plus grande facilité à se maintenir en emploi) au détriment des ouvriers (à plus faible durée de vie et en difficulté à travailler après un certain âge). Contrairement à ce qu'ont déclaré certains partisans de cette réforme, il est impossible de tenir compte de l'espérance de vie par CSP : comment l'évaluer pour une personne qui a changé d'emploi, pour les ouvriers devenus contremaîtres ou artisans ? Faut-il réduire la pension des femmes qui ont une plus longue espérance de vie ?

Dans les systèmes français actuels, qui fonctionnent par annuités (le régime général ou celui de la fonction publique), le taux de remplacement dépend à la fois de la durée de cotisation et de l'âge atteint. Par exemple, dans le régime général, le taux de 50 % est atteint à 60 ans pour quelqu'un qui a commencé à travailler à 18 ans, mais à 65 ans pour quelqu'un qui a débuté à 23 ans. Cette double condition complique le système, mais le rend plus équitable. Elle disparaît dans un système à compte notionnel.

À taux de cotisation fixe donné, un système de comptes notionnels induit la même dégradation moyenne du taux de remplacement à un âge donné que le système actuel équilibré par la baisse envisagée du niveau relatif des retraites. Ce n'est pas une réforme miracle. À terme, pour un taux de cotisation de 28 %, une durée de carrière de 42 ans, une durée de retraite de 26 ans, le taux de remplacement d'une carrière plate baisserait à 45 % en brut, à 53,5 % en net (mais le pouvoir d'achat des retraites liquidées évoluerait comme celui des salaires).

Tous les mécanismes redistributifs devraient être repensés, en particulier le minimum contributif comme la prise en compte de la pénibilité. Il faudra choisir entre des dispositifs qui assurent fictivement la neutralité actuarielle (sous l'hypothèse fautive d'égalité des espérances de vie indépendamment de la carrière) et des dispositifs redistributifs correcteurs (meilleure valorisation des périodes de travaux pénibles et des cotisations sur les bas salaires, dévalorisation des cotisations sur salaires les élevés indicateurs d'une longue espérance de vie). La transition sera délicate puisqu'il faudra attribuer des droits dans le nouveau système aux salariés ayant cotisé dans les systèmes

précédents (régime général et assimilés, régimes complémentaires, régimes spéciaux ou régimes des fonctions publiques).

Dans tout système rendant flexible les conditions de départ à la retraite, celui-ci n'est plus une norme sociale. Cela mettra en difficulté des salariés qui seront, dans quelques années, obligés de travailler jusqu'à 65 ans pour avoir un taux de remplacement correct, si rien n'est fait pour obliger les entreprises à aménager les conditions de travail et de formation pour que tous puissent travailler jusqu'à cet âge. En sens inverse, cela peut poser des questions délicates pour les entreprises qui peuvent se trouver obligées de conserver des travailleurs seniors (qui veulent augmenter leur niveau de retraite) mais dont elles jugent la productivité trop faible par rapport au salaire.

Emmanuel Macron propose de passer à un système de comptes notionnels en 10 ans. Mais la réforme serait préparée durant son quinquennat actuel et ne commencerait à ne s'appliquer qu'au quinquennat suivant. À court terme, l'âge de la retraite et le niveau des retraites ne seraient pas affectés. Heureusement, une longue période de réflexion et de concertation est prévue, de sorte que les modalités restent ouvertes.

Pour conclure

Le système français de retraite est aujourd'hui sous contrôle. Des projections jusqu'en 2070 vérifient sa soutenabilité financière. Le système français est un système public, social, basé sur la répartition. La société s'engage à assurer un niveau de vie satisfaisant aux salariés âgés que les entreprises ne veulent plus employer. C'est un plus du modèle social français : les salariés n'ont pas à se préoccuper d'épargner pour leur retraite, leurs dépenses de santé ou pour les dépenses d'éducation de leurs enfants. Ils n'ont pas à se préoccuper des fluctuations des marchés financiers.

Ce système social doit être adapté aux circonstances. À chaque période, la société a le droit de revoir le calcul des pensions pour maintenir un ratio satisfaisant entre pension et salaire et de revoir les conditions de départ à la retraite (à condition de fournir un emploi aux travailleurs seniors jusqu'à l'âge de la retraite). Il n'y aura donc pas de poids excessif à l'avenir sur les futures générations : ce sera de leur responsabilité de partager équitablement le PIB et assurer un emploi pour les seniors qui ne seront pas à la retraite.

Une génération qui remettrait en cause le système serait spoliée puisqu'elle devrait à la fois assurer une retraite à ses parents et se constituer un capital pour financer sa retraite par capitalisation. Toute remise en cause des prestations de retraite n'est pas un avantage pour les jeunes puisque ceux-ci subiront cette remise en cause plus tard. Maintenir un système satisfaisant de retraite bénéficie autant aux jeunes actifs qu'aux retraités.

Pour garantir le système des retraites par répartition, le gouvernement et les partenaires sociaux devraient annoncer clairement que c'est par la hausse des cotisations que le système devra être équilibré, une fois effectués les efforts possibles en matière de recul de l'âge de fin d'activité, ceci à taux de remplacement globalement satisfaisant ■

L'économie française 2018



Rendez-vous annuel dans la collection *Repères* (Les Éditions La Découverte)
L'économie française publiée par l'OFCE propose un bilan accessible et rigoureux

Cette édition 2018, réalisée par les chercheur-e-s* de l'OFCE, sous la direction d'Éric Heyer, présente l'état de la conjoncture, les principales tendances et les grands problèmes.

Quelles sont les trajectoires possibles de l'économie française au cours du prochain quinquennat ? Quel est l'impact macroéconomique des premières mesures prises par le nouveau gouvernement ?

Des références bibliographiques ainsi que de nombreux tableaux et graphiques complètent un ouvrage dont les précédentes éditions ont été particulièrement bien accueillies par les lecteurs, les spécialistes et la presse.

* Auteurs : Bruno Ducoudré, Sarah Guillou, Éric Heyer, Lionel Nesta, Hervé Péléraux, Mathieu Plane, Raul Sampognaro, Xavier Timbeau, Vincent Touzé.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction

PREMIERE PARTIE / *L'état de l'économie française*

I Analyse historique et prospective

- 1 La situation conjoncturelle : croissance robuste
Hervé Péléraux et Mathieu Plane
- 2 L'économie française depuis un demi-siècle
Éric Heyer et Xavier Timbeau

II Analyse macroéconomique

- 1 La place de l'État dans l'économie
Mathieu Plane et Raul Sampognaro
- 2 Emploi et chômage
Bruno Ducoudré
- 3 Le tissu productif en France
Hervé Péléraux et Mathieu Plane

SECONDE PARTIE / *Dossiers thématiques*

I Évaluation du programme présidentiel pour le quinquennat 2017-2022

II Vers un régime de retraite à points et par répartition : l'exemple AGIRC-ARRCO *Vincent Touzé*

III La compétitivité de l'appareil productif français : État des lieux et perspectives *Sarah Guillou et Lionel Nesta*

Les statistiques économiques sur le Web

Directeur de la publication Xavier Ragot
Rédactrice en chef des publications Sandrine Levasseur
Responsable de la visibilité numérique Guillaume Allègre
Réalisation Najette Moumimi (OFCE).

Copyright © 2017 – OFCE *policy brief* ISSN 2271-359X. All Rights Reserved.