

CONSTRUIRE UN SYSTÈME DE RETRAITE JUSTE ET SOUTENABLE

Luc Arrondel (*PSE-CNRS*)

Carole Bonnet (*INED*)

Frédéric Gannon (*Université du Havre, Sciences Po – OFCE*)

Gilles Le Garrec (*Sciences Po – OFCE*)

Florence Legros (*ICN Business School*)

Vincent Touzé (*Sciences Po – OFCE*)

En France, l'organisation des régimes de retraite pourrait être considérablement transformée avec la mise en place progressive d'un système universel de retraite par points¹, sans modification de l'actuel financement par répartition², à compter de l'année 2022. Cette réforme systémique, qui a déjà obtenu une première validation par l'Assemblée nationale le 5 mars 2020 après que le gouvernement ait eu recours à l'article 49.3, a été suspendue dans la foulée par le Président Macron le 16 mars 2020 en raison de la crise de la Covid-19. En conséquence, le devenir de cette réforme centrale du quinquennat est incertain. Quoi qu'il en soit, cette dernière a replacé la question des retraites au cœur du débat public.

Le système français actuel repose sur une logique statutaire qui voit cohabiter trois grandes familles de régime couvrant respectivement les salariés du secteur privé, les titulaires de la fonction publique et des entreprises publiques (RATP, SNCF, etc.) et les travailleurs non-salariés. Ces régimes versent des pensions selon une logique de prestations définies³ (régime de base des salariés du privé – CNAV –, régimes

1. Voir Secrétariat aux retraites (2020).

2. Un régime par répartition finance les pensions versées aux retraités actuels à partir des cotisations prélevées sur les revenus des travailleurs contemporains.

3. La pension est calculée en appliquant un taux de remplacement sur un salaire de référence.

spéciaux des fonctions publiques d'État, territoriale et hospitalière ainsi que des entreprises publiques) et de cotisations définies⁴ (régime complémentaire des salariés du privé – AGIRC-ARRCO –, régime additionnel de la fonction publique – RAFP –, certains régimes de non-salariés). Bien que le financement repose très largement sur la répartition, des régimes ont recours à la capitalisation⁵ (RAFP, certains régimes de non-salariés) ou s'appuient sur une logique de régime employeur qui lie la pension au contrat de travail (régimes spéciaux). Certains régimes spéciaux (par exemple, ceux de la RATP et la SNCF) permettent une liquidation des droits avant l'âge minimum de 62 ans. Un socle de solidarité complète l'édifice : il existe des minimums de pension (par exemple, minimum contributif pour la pension de base des salariés du secteur privé⁶ ou pour les fonctionnaires⁷) ; des droits non contributifs sont reconnus (naissance d'enfants, période de chômage ou d'arrêts maladie, etc.) ; un revenu minimum est garanti au titre de la vieillesse⁸.

Pour les promoteurs de la réforme, la recherche d'universalité est motivée par deux objectifs majeurs : une plus grande équité (« *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* » ; mettre en place des dispositifs redistributifs, ciblés et universels⁹ associés à une plus grande lisibilité et une pérennisation financière du système, avec en particulier la mise en œuvre d'un pilotage adapté.

Dans ce contexte, la *Revue de l'OFCE* a souhaité participer au débat en cours en lançant un appel à contributions¹⁰ sur le thème « Construire un système de retraite juste et soutenable ».

4. Les cotisations retraite sont accumulées sous la forme de points ou d'unité monétaire. Ces droits à la retraite ainsi constitués sont ensuite convertis en pension au moment de la liquidation.

5. Un régime par capitalisation finance les pensions versées aux retraités actuels à partir des cotisations capitalisées qu'ils ont versées pendant leur vie active.

6. Son montant est de 705,36 euros par mois au 1^{er} janvier 2021. Le pensionné perçoit en plus sa pension complémentaire.

7. Son montant atteint 1 187,26 euros par mois après 40 années de service.

8. L'Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) est une prestation additionnelle visant à garantir un revenu minimum de 906,81 euros par mois au 1^{er} janvier 2021.

9. Par exemple, des points peuvent être attribués gratuitement et il est prévu de garantir à 85% du SMIC net le minimum de pension totale, soit environ 1 050 euros par mois au 1^{er} janvier 2021.

10. Cet appel à contribution a été lancé à la suite d'un *workshop* international « [Building a Fair and Sustainable Pension Scheme: What are the Key Principles for Reform?](#) » et d'une conférence-débat « Réformer les retraites : le projet français au regard des expériences étrangères » organisés les 28 et 29 mars 2019 par l'OFCE (Sciences Po), l'Université du Havre et l'ICN-Business School.

Ce numéro réunit douze articles permettant d'enrichir les réflexions sur la réforme à venir. Il s'articule autour de cinq thèmes : les expériences étrangères, qui mettent en évidence les choix, les difficultés et les réussites de mise en œuvre des réformes dans d'autres pays ; la justice sociale, qui décrit de manière nécessaire les principes de justice à expliciter dans toute évolution du système de retraite ; l'épargne pour la retraite, dont le développement est sensible aux évolutions anticipées de pensions de retraite publiques ; les incitations socio-fiscales à travailler, dont la compréhension permet de mieux appréhender l'effet des réformes sur les individus ; et enfin, la soutenabilité financière et la manière de l'assurer sur le long terme, de manière transparente.

1. Expériences étrangères

Cette première partie réunit quatre articles couvrant les différentes dimensions de la typologie des États-providence énoncée par Gøsta Esping-Andersen en 1990 : le modèle libéral (la *Social Security* américaine), l'État-providence « conservateur-corporatiste » (la Belgique et l'Italie) et le régime social-démocrate (la Finlande et les pays scandinaves).

Le numéro s'ouvre ainsi sur l'article de **Peter Diamond**¹¹ consacré à une analyse historique et prospective du système de retraite américain géré par la sécurité sociale – *Social Security*. Il décrit les étapes de construction d'un système pérenne à la fin des années 1970 et au début des années 1980 qui ont débouché, sous la présidence Reagan, sur une grande réforme. Cette réforme adoptée en 1983, à la suite du rapport de la Commission Greenspan, a garanti la solvabilité jusqu'à présent. Une hausse des cotisations et un recul de l'âge de la retraite ont permis de dégager des surplus financiers réguliers alimentant un fond de réserve important (*Trust fund*) qui génère des revenus d'intérêts. L'arrivée de générations nombreuses à la retraite pèse désormais sur les dépenses et le régime de retraite va devoir progressivement puiser dans ses réserves jusqu'à épuisement. Le rapport du conseil d'administration en charge du fonds de réserve (*Board of trustees*, 2019) prévoit la disparition de ces réserves en 2034. Cet horizon proche appelle à une réforme paramétrique rapide du système que l'auteur discute notamment en s'intéressant aux tentatives de réforme infructueuses des Présidents Clinton, Bush et Obama. Il compare deux projets concurrents contemporains : le *Social Security Reform Act* de

11. Traduction française de l'article de Diamond (2018).

Sam Johnson (Républicain) et le *Social Security 2100 Act* de John Larson (Démocrate). Les deux projets garantissent l'équilibre financier à un horizon de 75 ans. Le projet des Démocrates repose plutôt sur une logique de fortes hausses des cotisations (taux et assiette). Quant à celui des Républicains, sa logique repose plutôt sur des réductions des dépenses mais avec une garantie de pension minimum pour les travailleurs à bas salaires et ayant eu une carrière longue. La contribution de Peter Diamond souligne la difficulté et la nécessité impérieuse d'un soutien bipartisan pour réaliser des réformes nécessaires, socialement et politiquement acceptables.

Elsa Fornero revient sur l'histoire mouvementée des retraites en Italie et sur la réforme qu'elle a dû conduire, en 2011, en pleine crise des dettes publiques, à la demande de Mario Monti tout juste nommé président du Conseil, dans un temps très court et sous la pression d'un risque de défaut de la dette publique. Cette réforme a été rédigée et votée en moins de 40 jours. Elle a permis d'accélérer le calendrier de la réforme Dini qui prévoyait une lente mise en place d'un système en comptes notionnels¹² ainsi qu'une hausse significative des âges minimaux de liquidation. Grâce à la réforme de 2011, l'équilibre financier a été restauré, mais à un coût politique considérable. De nombreux partis politiques se sont appuyés sur cette réforme pour mener campagne, en particulier la Ligue du Nord. Malgré l'arrivée au pouvoir d'opposants à la réforme Fornero en 2018, l'essentiel de la loi a résisté puisque seules des mesures provisoires d'assouplissement ont été adoptées. Cet épisode italien montre combien il est difficile de rendre acceptable des réformes adoptées dans l'urgence alors que leur nécessité est connue de longue date.

En 2013, le gouvernement belge a mis en place une « Commission de réforme des pensions 2020-2040 » institutionnalisée par la suite sous la forme d'un « Conseil Académique des pensions ». Cette commission a réuni 12 membres et a produit, en 2014, un rapport qui préconisait une réforme fondamentale. **Pierre Devolder**, membre de cette même commission, revient dans un article sur cette ambitieuse proposition de réforme de « pension à points » qui présente de nombreuses similarités avec le régime AGIRC-ARRCO français. L'auteur compare deux systèmes alternatifs au projet de pension à points belge : le « compte notionnel » et le « compte individuel pension ». Le premier correspond au modèle suédois. Le second est novateur

12. Avec les comptes notionnels, les cotisations sont accumulées sur un compte individuel rémunéré à un taux de rendement compatible avec un financement par répartition.

puisque le travailleur n'accumule pas un capital en points ou en unités monétaires mais directement un montant de pension. Il discute de chacun des dispositifs et conclut sur leurs avantages et inconvénients.

Dans les pays nordiques, les États ont réussi à réformer leurs systèmes de retraite de façon à soutenir à la fois des taux d'emploi élevés et une faible pauvreté des personnes âgées. **Tarmo Valkonen**, dans une analyse comparative du modèle finlandais avec ses voisins, explique que cette capacité à innover et à faire accepter les nouvelles règles a été un élément clé pour mettre en place ces régimes. Les partenaires sociaux ont joué un rôle décisif dans les réformes passées. Toutefois, la nécessité de faire augmenter les taux d'emploi et d'améliorer la viabilité budgétaire a complexifié l'élaboration des réformes et a accru l'influence des politiciens. Malgré de fortes interactions, le paysage des retraites de l'Europe du Nord présente une diversité notable. Le régime finlandais se démarque de ses voisins par un premier pilier de pension très étendu au détriment d'un second qui reste très marginal. Ce régime s'est confronté récemment à la question de relier le niveau de la pension à l'âge de la retraite ainsi qu'à l'espérance de vie. Dans un futur proche, ce régime va devoir aussi affronter un nouveau problème : une fécondité notablement faible.

2. Enjeux de justice sociale

Partant du constat que le projet de réforme systémique français a été plutôt bien accueilli dans un premier temps mais a suscité des oppositions fortes par la suite, **André Masson** revient sur les origines idéologiques des clivages sur la question des retraites. Pour ce faire, il mobilise les trois pensées du contrat social :

- La pensée du « libre agent » (Locke) : elle privilégie le marché, se méfie de l'État et des charges sociales ; elle prêche la liberté individuelle ;
- La pensée de « l'égalité citoyenne » (Hobbes) : elle met en avant l'État, se méfie de la famille et de toute forme de lien personnalisé ; elle privilégie la notion de citoyenneté et le lien entre l'individu et l'État ;
- La pensée « multi-solidaire » (Rousseau) : elle met la famille et les solidarités civiles au centre de sa réflexion tout en se méfiant du marché, source d'individualisme et de fonctionnement aveugle ; elle s'appuie sur les liens forts qui unissent et qui donne le sentiment d'appartenir à une grande « famille » aussi bien dans son acception la plus stricte (la famille biologique) que la plus large

(communautés humaines résultant de liens sociaux, professionnels et générationnels, etc.).

Après s'être appuyé sur ce triangle idéologique, André Masson propose alors d'intégrer une part multisolidaire dans les systèmes de retraite existants pour traiter les enjeux actuels (carrières hachées, mobilités professionnelles, évolution des métiers, solidarité intergénérationnelle, etc.).

En versant une rente viagère, les systèmes de retraite offrent une assurance contre le risque de vivre trop longtemps. **Grégory Ponthière** soulève un paradoxe : d'un point de vue rawlsien, les individus les moins bien lotis sont ceux qui ont une vie courte, et qui potentiellement peuvent décéder avant d'avoir atteint l'âge de la retraite, ce qui peut rendre très injuste le système de retraite. L'auteur mobilise alors un concept de justice sociale *ex post* pour repenser le caractère équitable des systèmes de retraite. Partant d'un modèle théorique simple, il trouve qu'il serait optimal d'offrir une période de « retraite » ouvrant droit à une pension avant d'entrer dans la vie active. Il baptise ce concept « reverse retirement », qui signifie littéralement « retraite inversée ». En contrepartie, l'âge de liquidation devrait être reculé, venant ainsi réduire la durée de retraite de ceux qui ont une vie longue.

3. Épargner pour la retraite

Les réformes successives des retraites ont conduit à baisser potentiellement le niveau des pensions. Les agents économiques anticipent ces changements et peuvent être amenés à compenser cette baisse potentielle en épargnant plus pendant leur période d'activité ou à travailler plus longtemps et donc à réduire leur durée de vie à la retraite. **Luc Arrondel, Jean-Baptiste Delbos, Dominique Duran, Christian Pfister et Laurent Soulat** développent une analyse microéconométrique à partir de l'enquête PAT€R 2012. Ils cherchent à estimer sur des données individuelles en coupe s'il existe une corrélation entre taux d'épargne effective et taux de remplacement anticipé. Leurs résultats tendent à montrer que les individus ayant un taux d'épargne élevé (respectivement faible) sont aussi ceux ayant un taux de remplacement faible (respectivement élevé).

Stéphane Hamayon, Florence Legros et Yannick Pradat abordent le sujet de l'épargne retraite sous un angle macroéconomique. Ils adoptent une approche démo-économique hybride appliquée à l'économie française. Elle consiste à combiner un modèle d'accumulation de capital intégrant une structure démographique à la Blanchet

(1992) d'une part, et un modèle stochastique de valorisation des actifs financiers d'autre part. Leur approche permet d'étudier l'impact que pourrait avoir une accumulation supplémentaire d'épargne au titre de la retraite et donc de capital productif sur la productivité marginale du capital et sur son taux de rendement. Elle permet aussi d'évaluer le risque financier d'investir de l'épargne retraite sur un horizon long dans un actif soumis à un rendement aléatoire. À partir de données rétrospectives, ils évaluent ainsi en fonction de différents niveaux de risque acceptables, la distribution des gains de pension par génération que pourrait procurer un dispositif obligatoire d'épargne retraite. Leurs résultats montrent deux propriétés intéressantes : d'abord, le mécanisme de retour à la moyenne traduit un risque d'autant plus réduit que l'horizon de placement est long ; ensuite, la nécessité de sécuriser l'épargne convertie en rente au moment de la retraite induit le recours à des placements sûrs avec un rendement très faible, et en l'occurrence nul dans le contexte actuel de taux bas, ce qui peut fortement réduire le rendement de cette épargne.

4. Incitations socio-fiscales à travailler

La pension de retraite reflète la trajectoire salariale des travailleurs à travers une formule de calcul. Pour les salariés du secteur privé, le système de retraite français actuel combine une pension à prestations définies, avec le régime de base CNAV, et une pension à contributions définies, avec le régime complémentaire unifié, AGIRC-ARRCO. **Frédéric Gannon, Gilles Le Garrec et Vincent Touzé** s'intéressent à une dimension microéconomique du taux de taxation implicite de la cotisation retraite et posent la question du lien marginal unissant cotisations retraite et pension tout au long du cycle de vie. Ils mesurent précisément le taux de taxation marginal implicite de la cotisation en comparant le taux de prélèvement obligatoire et le bénéfice marginal induit en terme de pension par une hausse du salaire. Leurs résultats montrent que le taux marginal pendant le cycle de vie professionnel présente une discontinuité puisque dans le régime de base seules les 25 meilleures années de salaire sont portées au compte. Pour les autres années, le taux marginal implicite est alors de 100% pour le régime de base. Les auteurs examinent comment l'adoption du système universel de retraite par points élimine cette propriété qui traduit une forte distorsion – le salaire marginal n'augmente pas la pension de base – mais qui résulte aussi du fait que le système de base actuel permet d'éliminer les mauvaises années de salaire dans le calcul de la pension, ce qui offre aussi une protection pour des carrières chahutées.

Une dimension importante du lien entre pension et incitation à travailler concerne le choix de l'âge de liquidation. Dans le cadre d'un modèle théorique d'appariement sur le marché du travail avec un rôle actif des entreprises et des travailleurs avec un comportement de cycle de vie, **Sarah Le Duigou, Bérangère Legendre et Mareva Sabatier** déterminent l'équilibre du marché tout en faisant jouer un rôle central à la décision de départ à la retraite. En particulier, elles calibrent leur modèle sur l'économie française et évaluent les conséquences de la réforme Fillon de 2003 qui a introduit une surcote par trimestre supplémentaire par rapport à la durée requise. L'incitation à rester plus longtemps dans l'entreprise est plus forte chez les hauts salaires. La hausse du taux d'activité des seniors engendre une hausse du chômage pour ces derniers. Pour les entreprises, cette incitation à travailler plus longtemps réduit le taux de vacance des postes et donc le coût du travail. En retour, les mécanismes de concurrence font que les entreprises rémunèrent mieux les seniors.

5. Soutenabilité des systèmes de retraites

L'équilibre financier des régimes de retraite par répartition est sensible aux variations économiques et démographiques qui influencent à la fois la masse de prélèvement (nombre de travailleurs, taux d'emploi, croissance de la productivité) et le montant des pensions (droits acquis pendant l'activité, nombre de retraités). Le mode de pilotage joue un rôle essentiel pour maintenir cet équilibre. **Christophe Albert et Frédérique Nortier-Ribordy** étudient de manière stylisée trois types de gouvernance selon que le régime est à « prestations définies », à « cotisations définies » ou à « rendement défini ». Supposant l'invariance du taux de cotisation et de l'âge de la retraite, ils évaluent alors comment l'équilibre financier de ces régimes évolue à la suite de trois types de chocs : une hausse permanente de l'espérance de vie, une hausse provisoire de la population de type *baby-boom* et une baisse temporaire de la productivité. Les systèmes à prestations définies sont par nature très fragiles car le mécanisme d'équilibre automatique est exclu par construction. À l'instar des régimes à prestations définies, ceux à cotisations définies sont très fragiles en cas de hausse de l'espérance de vie, ce qui n'est pas le cas des régimes à rendement défini dont la pension dépend par nature de l'espérance de vie. En revanche, les équilibres financiers de ces deux régimes réagissent de façon identique à un choc de population ou de productivité en raison d'une indexation des pensions sur la masse des rémunérations.

La question de la soutenabilité des systèmes de retraite dépend de la capacité des gouvernements à réformer, notamment en adoptant des mécanismes d'ajustement automatique qui fixent de façon transparente et explicite la manière dont les paramètres doivent évoluer en fonction des chocs économiques et démographiques. Après avoir exposé différents types de mécanismes, **Frédéric Gannon, Florence Legros et Vincent Touzé** s'intéressent en particulier à un mécanisme ultime appelé « *Automatic Balancing Mechanism* » (ABM), littéralement « mécanisme d'équilibrage automatique », qui contraint le régime de retraite à être à l'équilibre sur un horizon donné. À partir de techniques de programmation dynamique, ils développent un modèle basé sur la minimisation d'une somme actualisée d'une fonction de perte quadratique. Cette dernière mesure la distorsion entre les dépenses et recettes prévues et celles nécessaires pour parvenir à l'équilibre financier. Ils introduisent un nouvel indice des pensions et un facteur de correction du taux de cotisation qui traduisent ces ajustements. Ce modèle permet de spécifier diverses configurations d'ABM, en particulier, deux cas que les auteurs qualifient de « ABM plat » de type suédois et de « mur budgétaire » de type américain. Ils appliquent leur modèle au système de retraite américain en utilisant les données prospectives officielles à 75 ans de la *Social Security* (Board of Trustees, 2019) et le testent sous diverses hypothèses d'horizon temporel, de taux de préférence pour le présent et de pondération des coûts sociaux associés à une augmentation des recettes et/ou une baisse des dépenses. Leur modèle permet de lisser les ajustements dans le temps. Toutefois, ils trouvent que de très importants ajustements sont nécessaires, ce qui pose une question de réforme plus fondamentale du système plutôt qu'un seul ajustement automatique sensé être marginal sur des horizons raisonnables.

Références

- Blanchet D., 1992, « Retraites et croissance à long terme : un essai de simulation », *Économie et Prévision*, n° 105.
- Board of Trustees, 2019, *The 2019 annual report*, Federal Old-Age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds.
- Diamond P., 2018, « The Future of Social Security », *Economic Inquiry*, 56(2), pp. 661-681.
- Esping-Andersen G., 1990, *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press.
- Secrétariat d'État chargé des retraites, 2020, *Projet de loi instituant un système universel de retraite*, mars.

