

Les réformes récentes des régimes de retraite sont-elles équitables ?

Xavier Chojnicki¹, Julien Navaux² et Lionel Ragot³

Introduction

Le vieillissement démographique a entraîné un déséquilibre financier des régime de retraite par répartition. Les réformes engagées depuis une trentaine d'années ont cherché à y remédier et ont naturellement été évaluées à l'aune du critère d'efficacité, c'est-à-dire de leur capacité à retrouver et pérenniser l'équilibre budgétaire. Néanmoins, la mise en œuvre de ces réformes structurelles a des effets plus ou moins importants sur les niveaux de vie des générations présentes et futures. Ces impacts sont plus difficiles à évaluer car plus diffus et nécessitent de faire des comparaisons entre des générations, dont certaines ne sont pas encore rentrées sur le marché du travail. Une telle analyse pose la question de l'équité de ces réformes entre les différentes générations concernées.

Un premier élément de réponse peut provenir des études qui portent sur la répartition des transferts publics entre classes d'âges et son évolution. Leurs résultats sont sans ambiguïté : depuis la fin des années 1970, les politiques des gouvernements successifs en matière de transferts publics ont conduit à maintenir constante leur répartition entre retraités et actifs au niveau individuel (d'Albis et Navaux, 2016 ; d'Albis, Cusset et Navaux, 2016). Ils auraient ainsi cherché à maintenir une certaine équité dans la répartition des transferts entre les classes d'âge. Cependant, ce premier constat ne permet pas de trancher la question. L'arbitrage inchangé des gouvernements dans la distribution par âge des transferts ne préjuge pas d'une part de niveaux de vie relatifs entre actifs et retraités inchangés, et ne garantit pas d'autre part que les générations futures ne verront pas leur niveau de vie se détériorer par rapport à celui des générations présentes, et en particulier celle du *Baby-boom*.

Cette note vise à fournir quelques éléments de réponse à la question de l'impact du point de vue de l'équité intergénérationnelle des réformes des retraites. Celles-ci ont sensiblement modifié le degré de générosité du système de retraite français. La réforme Balladur de 1993 a réduit cette générosité en augmentant progressivement la durée de cotisation pour bénéficier du taux plein, en augmentant le nombre d'années prises en compte dans le calcul du salaire de référence et en indexant les pensions (et les salaires entrant dans le calcul du salaire de référence) sur les prix, et non plus sur les salaires. Cette réforme a été étendue aux autres régimes (notamment ceux de la fonction publique) par la réforme Fillon de 2003. Cette réforme

¹ Université de Lille, LEM, Chercheur associé à la Chaire TDTE.

² Paris School of Economics et Université Paris Dauphine, Chercheur associé à la Chaire TDTE.

³ Université Paris Ouest Nanterre La Défense, Economix, CEPII, Chercheur associé à la Chaire TDTE.

prévoit en outre un mécanisme d'accroissement quasi-automatique de la durée légale de cotisation en fonction des gains d'espérance de vie. La réforme de 2010 consiste pour l'essentiel à accroître progressivement de deux ans l'âge d'ouverture des droits à la retraite ainsi que l'âge de départ au taux plein et à augmenter le taux de cotisation des fonctionnaires d'ici à 2018. Enfin, la dernière réforme en date de 2013 prévoit un léger accroissement des cotisations salariales et patronales ainsi qu'un nouveau report de la durée de cotisation pour obtention du taux plein. Ces réformes peuvent être qualifiées de paramétriques en ce sens qu'elles jouent sur chacun des leviers d'ajustement du système de retraite par répartition : les taux de cotisation, le taux de remplacement et la durée de cotisation.

Pour mener à bien notre analyse, nous nous appuyons sur le modèle d'équilibre général calculable MELETE⁴. Il présente l'avantage de mesurer les effets macroéconomiques de ces différentes réformes du système de retraite sur longue période, mais également les effets de ces réformes en matière de redistribution intergénérationnelle. En effet, les projections réalisées par ce modèle permettent de caractériser la situation économique des générations futures sur un horizon raisonnable (c'est-à-dire ici la génération née en 2005). Les simulations du modèle permettent de comparer, à tous les âges, la situation économique des générations nées entre 1930 et 2005. Il est alors possible de déterminer d'une certaine manière quelles sont les générations gagnantes et les générations perdantes des réformes engagées du système de retraite français. Reste alors à définir les critères utilisés pour effectuer cette comparaison, ce qui nous conduit au concept d'équité intergénérationnel.

En effet, celui-ci renvoie à la comparaison de classes d'âge et de générations par rapport à « une situation de référence [considérée comme] égalitaire ou juste » (Masson, 2009). On conçoit alors toute la difficulté de définir cette notion d'équité, car elle dépend de la norme retenue. Pour répondre à notre question, nous mobilisons dans la suite trois indicateurs d'équité qui sont couramment utilisés dans la littérature appliquée (Blanchet, 1998, 2010; Bonnet, 2014).

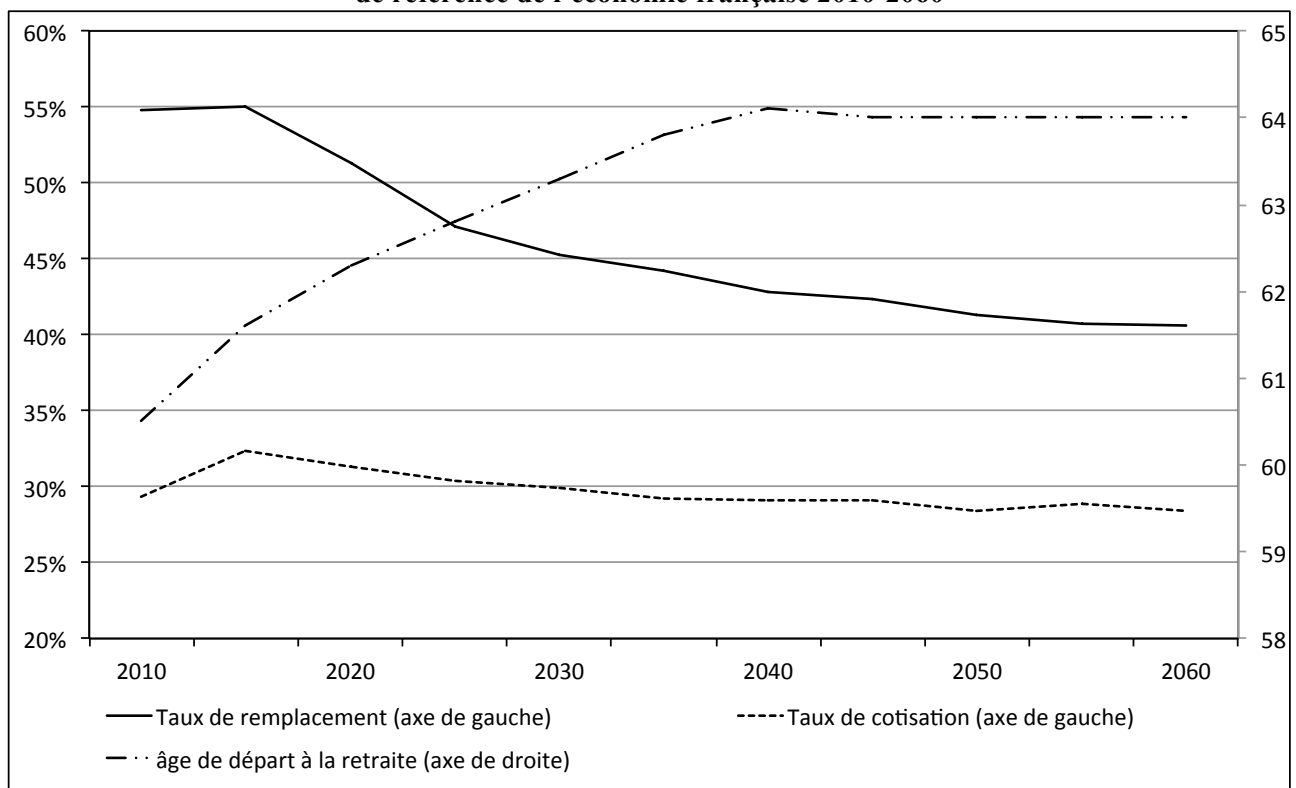
1. La comparaison instantanée des pouvoir d'achat

Le premier indicateur utilisé est un *critère instantané*, qui consiste à comparer la situation des classes d'âge à un moment donné. Concrètement, il s'agit de confronter, à chaque date, les niveaux de vie entre actifs et retraités. Le maintien du ratio de ces niveaux de vie à un niveau correct sera considéré comme équitable. Les politiques en matière de retraite des années 70 et 80 avaient pour objectif d'assurer un niveau de vie décent aux retraités et de faire disparaître la pauvreté parmi les plus âgés. Ces objectifs ont été largement atteints aujourd'hui avec un niveau de vie moyen des retraités comparable à celui des actifs et une pauvreté qui a fortement régressé parmi les premiers (COR, 2015b). Cependant, les réformes engagées depuis 1993 vont

⁴ Les projections présentées dans cette contribution correspondent au scénario central de l'étude de Chojnicki, Navaux et Ragot (2016). Ce scénario est calée de manière à reproduire aussi fidèlement que possible sur le passé les données socio-économiques et démographiques disponibles et pour retrouver sur le futur les principales projections officielles, en particulier celles qui sont relatives aux pensions de retraite (COR, 2015a) et aux consommations publiques de santé Commission européenne (2015).

se traduire par une perte de pouvoir d'achat relatif des retraités assez conséquente. Cette baisse est évaluée à près de 10 points de pourcentage du taux de remplacement moyen⁵ entre 2005 et 2060 (figure 1)⁶. Plus intéressant, lorsqu'on décompose le taux de remplacement, cette dégradation ne proviendrait pas de pensions qui augmenteraient moins vite que les revenus des actifs, mais bien d'une diminution des premières (-0.38% en moyenne chaque année) alors que les seconds continuent de croître (+0.24% en moyenne chaque année). Sans conteste, selon ce critère d'équité instantané, les politiques d'ajustement mises en œuvre se font donc en défaveur des futurs retraités qui verront leur niveau de vie, comparativement à celui des actifs de la même période, se réduire sensiblement.

Figure 1 : Taux de remplacement, taux de cotisation et âge de départ à la retraite selon la trajectoire de référence de l'économie française 2010-2060



Source : Modèle MELETE, calculs des auteurs.

2. La comparaison des rendements du régime de retraite

La deuxième approche de l'équité intergénérationnelle adopte une autre perspective, plus intertemporelle, puisqu'il sera jugé équitable que chaque génération reçoive en proportion de ce qu'elle a contribué. Une bonne mesure de l'équité, selon ce critère, consiste à s'intéresser au rendement du système de retraite pour

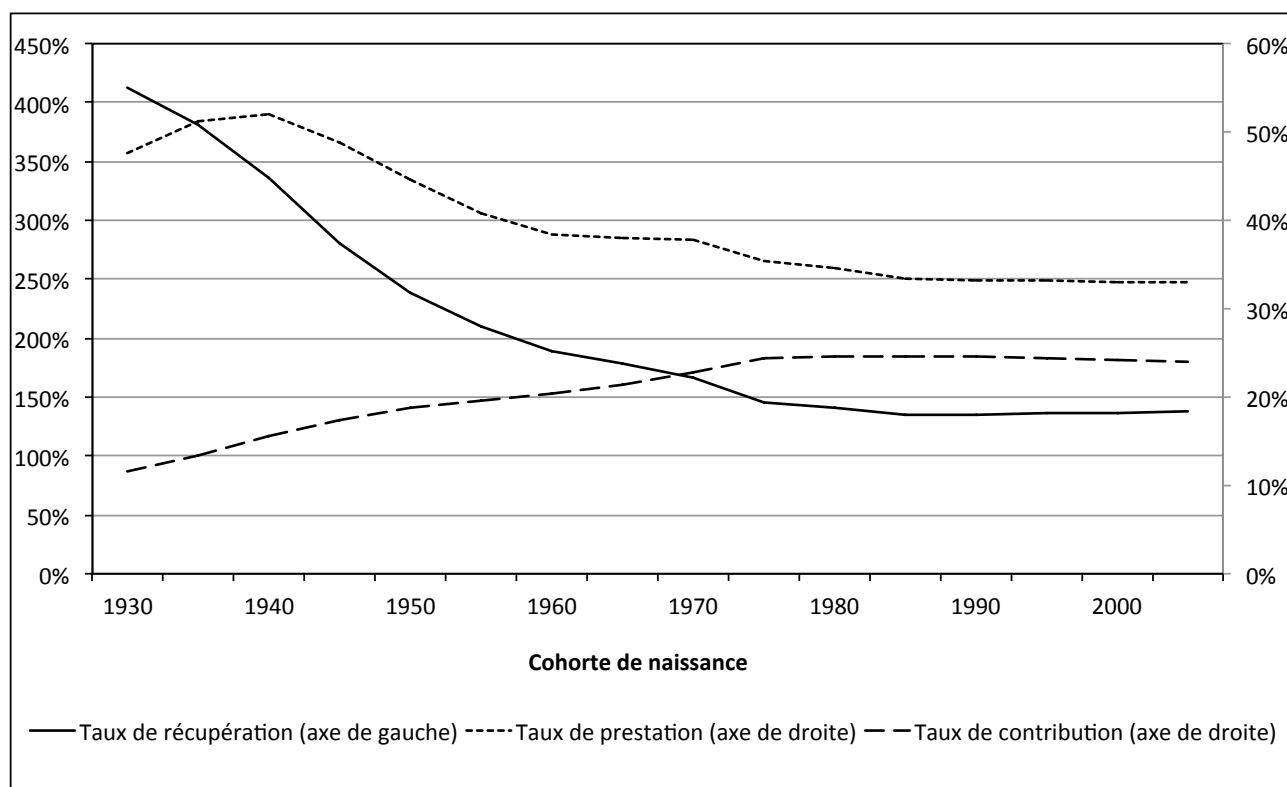
⁵ Le taux de remplacement est ici défini comme le rapport entre la pension moyenne de l'ensemble des retraités et le revenu d'activité moyen brut des actifs.

⁶ Dans le même temps, le taux de prélèvement moyen est globalement stable autour de 29% à l'exception des augmentations prévues sur les premières années de projection par la réforme de 2013. Enfin, l'application des réformes récentes conduit à accroître progressivement l'âge moyen de départ à la retraite qui atteint 64 ans en 2040 pour se stabiliser ensuite.

chaque génération. Le taux de récupération est un bon indicateur du rendement des contributions d'une génération au régime de retraite. Il est calculé comme le rapport du flux actualisé des pensions perçues tout au long de la période de retraite au flux actualisé des contributions tout au long de la vie active. Ce taux de récupération peut lui-même être décomposé comme le rapport du taux de prestation (flux actualisé des pensions par rapport au flux actualisé des revenus durant la vie active) sur le taux de contribution (flux actualisé des contributions individualisées par rapport au flux actualisé des revenus durant la vie active). Le premier rapport est un bon indicateur du degré de redistribution du système de retraite alors que le second donne une mesure de l'effort contributif.

Lorsque l'on calcule ce taux de récupération, un premier résultat notable apparaît (figure 2) : il y a une forte inégalité de traitement entre les générations qui ont bénéficié de la montée en puissance du système de retraite, sans en avoir supporté les charges, et les générations qui ont commencé à cotiser lorsque celui-ci avait atteint sa phase de maturité. Le taux de récupération est supérieur à 400% pour la génération née en 1930 et il est inférieur à 150% pour les générations nées après 1970. Ce phénomène de « *free lunch* » est inhérent à la mise en place d'un régime de retraite par répartition. Les générations nées entre 1930 et 1940 sont les premières à avoir vu leur carrière entièrement prise en compte dans le calcul des pensions (qui plus est pendant la période de forte croissance des trente glorieuses), en ayant à supporter le financement des pensions des générations précédentes moins nombreuses et ayant peu de droits à la retraite. A partir de la génération 1975, le taux de récupération reste relativement stable.

Figure 2 : Taux de récupération, taux de prestation et taux de contribution selon la trajectoire de référence de l'économie française



Source : Modèle MELETE, calculs des auteurs.

3. La comparaison des niveaux de vie de chaque génération à chaque âge

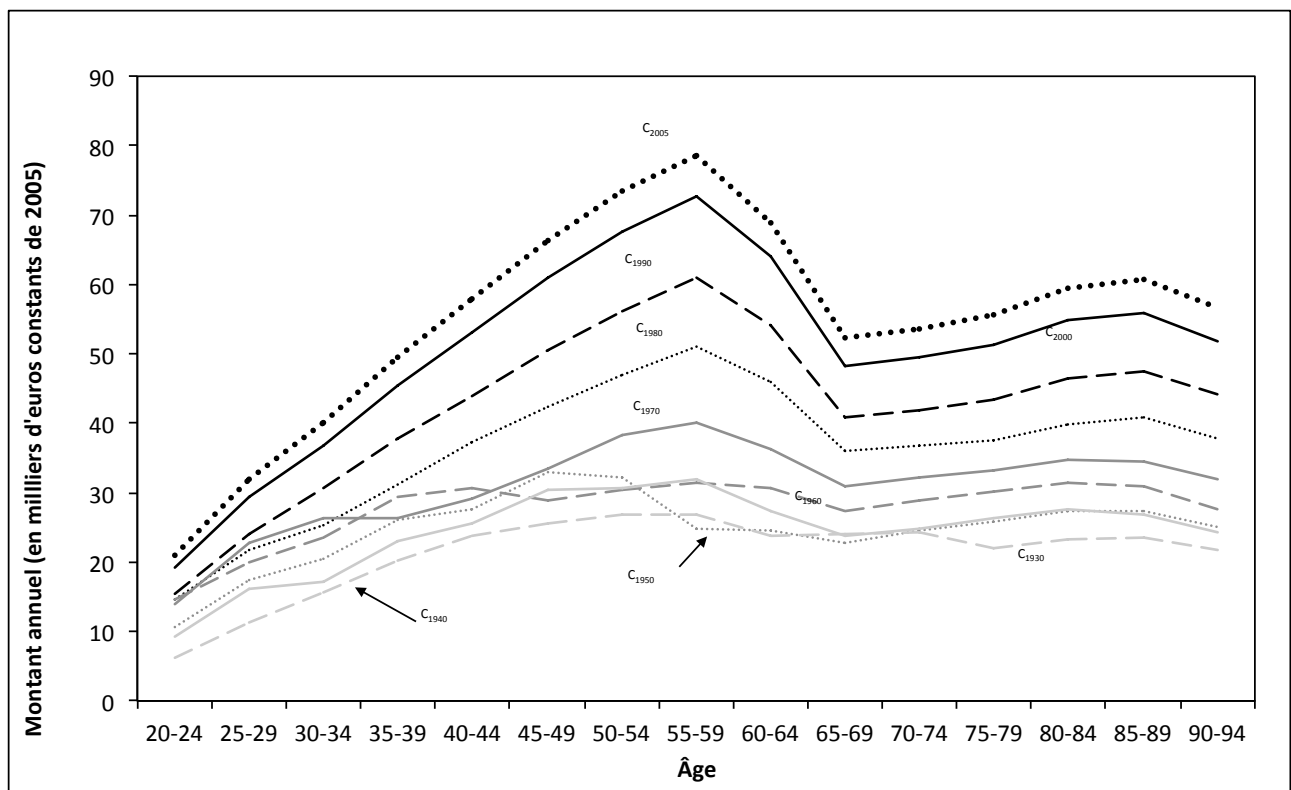
Le troisième indicateur s'inscrit également dans une approche intertemporelle et consiste à comparer le niveau de vie des générations successives au même âge. Cet indicateur intègre toutes les ressources des agents (revenus du travail et financiers, transferts publics, etc.) auxquelles sont retranchés tous les prélèvements obligatoires. La figure 3 présente l'évolution des profils par âge et par tête du revenu disponible pour des cohortes successives nées entre 1930 et 2005 selon la trajectoire de référence de l'économie française.

Une des normes de l'équité intergénérationnelle impose que chaque génération ait, à chaque âge, un niveau de revenu supérieur ou égal à celui de la génération précédente. Selon cette norme, nous pouvons considérer que les réformes des retraites engagées depuis 1993 sont relativement équitables du point de vue intergénérationnel. En effet, le revenu disponible moyen des cohortes nées entre 1940 et 2005 augmente par rapport à la cohorte née 10 ans plus tôt pour tous les âges, à quelques exceptions près (figure 3). On observe en effet que le niveau de revenu disponible diminue pour les cohortes nées entre 1950 et 1980 par rapport aux cohortes précédentes à des âges différents. Une analyse plus précise des âges concernés par ces ruptures permet de montrer qu'elles sont presque toutes liées à la même période allant de 2005 à 2015, marquée par la

récession de 2008 et correspondant aux niveaux de croissance les plus faibles observés depuis la fin de la seconde guerre mondiale⁷.

L'absence d'iniquité intergénérationnelle concernant l'évolution du revenu disponible entre cohortes et à âge donné, ne signifie pas pour autant que les réformes des retraites menées dans les années 1990 et 2000 seront indolores. Pour les générations du *baby-boom* et celle qui les précède, le revenu disponible reste remarquablement stable entre la vie active et la retraite. Ce n'est pas le cas pour les générations suivantes, qui connaissent une baisse de plus en plus sensible du revenu disponible entre la vie active et la retraite⁸. La situation des individus nés à partir des années 1970 sera donc ambivalente : ils auront à la fois un revenu disponible plus élevé que les générations plus anciennes au même âge, mais ils connaîtront également une diminution sensible du niveau de revenu disponible entre la vie active et la retraite, que n'auront pas vécu leur parent ou qui aura été moins forte.

Figure 3 : revenus disponibles individuels selon la trajectoire de référence de l'économie française (scénario central de l'étude) - Profils par cohorte



Source : Modèle MELETE, calculs des auteurs.

⁷ L'absence de rupture au-delà de 2015 est naturellement conditionnée aux hypothèses macroéconomiques et en particulier à la reprise progressive de la croissance à partir de 2015, même dans ce scénario parmi les plus pessimistes du COR.

⁸ Ce phénomène était déjà, en parti, mesuré par la baisse du taux de remplacement moyen (notre premier indicateur instantané).

Conclusion

Notre étude retrouve un résultat bien connu, à savoir qu'un système de retraite public par répartition se caractérise toujours par une certaine iniquité entre les générations, due au phénomène de « free-lunch ». Celles qui reçoivent des pensions lors de la montée en puissance du système n'ont pas à supporter le poids des retraites des générations précédentes ou, tout du moins, en supportent un poids relativement faible. Mais, elle met surtout en évidence que les réformes entreprises depuis le début des années 1990 ne sont pas neutres sur les niveaux de vie relatifs et absolus des retraités. Selon les indicateurs instantanés d'équité intergénérationnelle, ces réformes se font clairement en défaveur des retraités. Par rapport aux actifs, ils subissent une perte sensible de pouvoir d'achat moyen à partir de 2015. Cependant, si l'on fait abstraction des effets de la crise de 2008, le niveau de revenu disponible d'une génération est toujours plus élevé que celui de la génération précédente, et cela à tous les âges. Même si le profil du revenu disponible sur l'ensemble de la vie est affecté par les réformes des retraites (en particulier les générations plus récentes verront une baisse sensible de leur revenu disponible entre la vie active et la retraite), elles ne conduisent pas à sacrifier une (ou plusieurs) génération(s) sur l'autel de la viabilité financière du régime de retraite par répartition.

Bibliographie

Blanchet D. (1998), « Mesurer l'équité intergénérationnelle : le choix des indicateurs », *La lettre de l'observatoire des retraites*, n° 10 - Retraite et équité entre générations.

Blanchet D. (2010), « Le débat sur la retraite en France : le critère intergénérationnel aide-t-il à trancher ? », *Regards croisés sur l'économie*, éditions La découverte, vol. 7, pp. 87-96.

Bonnet C. (2014), « Un inévitable conflit des générations ? », *Informations sociales*, vol. 183(3), pp. 136-144.

Chojnicki X., Navaux J., Ragot L. (2016), « L'impact des réformes des retraites sur l'équité entre générations », dans *Choc démographique, rebond économique*, éditions Descartes & Cie.

Conseil d'Orientation des Retraites (2015a), « Évolutions et perspectives des retraites en France », *Douzième rapport du COR*, juin.

Conseil d'Orientation des Retraites (2015b), « Les retraités : un état des lieux de leur situation en France », *Treizième rapport du COR*, Décembre.

d'Albis H., Cusset P.-Y., Navaux J. (2016), « Les jeunes sont-ils sacrifiés par la protection sociale ? », *Note d'Analyse - France Stratégie*, n°37.

d'Albis H., Navaux J. (2016), « La répartition par âge des transferts publics en France », dans *Choc démographique, rebond économique*, éditions Descartes & Cie.

Masson A. (2009), *Des liens et des transferts entre générations*, éditions EHESS, Collection En temps & lieux, vol. 11, 464 p.