

[Click here for the
English version](#)

Population & Sociétés

Retraites : retour sur trente ans de débats et de réformes

Didier Blanchet*

Quel que soit l'angle sous lequel on aborde le débat sur les retraites, la question de fond est celle de l'arbitrage entre effort de financement d'un côté, durée moyenne et niveau moyen de la retraite de l'autre. Didier Blanchet replace cette question dans une perspective historique. Comment cet arbitrage a-t-il évolué depuis la mise en place du système ? Comment a-t-il été affecté par les réformes conduites depuis le début des années 1990 ? Répondre à ces questions aide à mieux évaluer et circonscrire les problèmes qui restent à résoudre.

De l'après-guerre aux années 1980 : une montée en charge progressive

Les bases du système de retraite que nous connaissons aujourd'hui ont été définies dans l'immédiat après-guerre, mais sa montée en charge a été très progressive. Les premiers chiffres que donnent les comptes de la protection sociale remontent à 1959. À cette date, les dépenses du poste vieillesse-survie ne représentaient encore que 5,2 % du PIB [1], l'âge de départ en retraite était de 65 ans, et ce système assurait aux retraités un niveau de vie qui était loin d'être confortable, dans une France bien moins riche qu'aujourd'hui. En 1970 ce niveau de vie ne représentait encore qu'environ 70 % de celui des actifs [2].

C'est dans la décennie 1970 et la première moitié des années 1980 que le système a pris les dimensions qu'on lui connaît, avec l'adoption de règles plus favorables dans les régimes de base et l'extension de la couverture par les régimes complémentaires. Ce double mouvement a progressivement aligné le niveau de vie moyen des ménages de retraités sur celui de l'ensemble de la population. Il lui est même aujourd'hui légèrement supérieur, en tenant bien sûr compte de la taille plus réduite de ces ménages. Il s'y est ajouté l'abaissement de l'âge effectif de cessation d'activité, avec d'abord le développement des préretraites, puis le passage à 60 ans de l'âge de la retraite à taux plein, en 1984, pour la partie de la population qui

pouvait totaliser 37,5 ans de cotisation à cet âge, ce qui était le cas d'une large majorité de la population masculine – beaucoup moins pour la population féminine.

Des retraites donc bien plus élevées et d'autant plus longues que, entre-temps, l'espérance de vie était repartie à la hausse, après avoir marqué le pas dans les années 1960. Tout cela n'a été possible que par un accroissement conséquent de la part de la production nationale allouée aux dépenses vieillesse-survie, passée à 11 % au milieu des années 1980.

C'est dans ce contexte qu'ont commencé à émerger les doutes sur la soutenabilité du système, avec des projections démographiques qui avaient commencé à explorer les perspectives pour l'après 2000. L'avenir qu'elles dessinaient pour 2040 était celui d'un doublement du rapport du nombre d'individus âgés de 60 ans et plus à celui des 20 à 59 ans, avec des conséquences faciles à styliser : accepter un quasi-doublement de la part des retraites dans le PIB à droits inchangés, ou évoluer vers une division par deux de ces droits. Ou bien encore, troisième option, une hausse très forte de l'âge de liquidation revenant à diviser par deux le ratio entre durée de la retraite et durée de la vie active, un âge de la retraite qui aurait donc dû être porté à près de 70 ans. Vu l'ampleur de ces chiffres, il paraissait impossible de prétendre résoudre le problème en n'actionnant qu'un seul des trois leviers. Le panachage était bien plus probable. C'est ce vers quoi nous ont effectivement amené les réformes passées, non sans débats ni tâtonnements.

L'importance d'un bon diagnostic sur les facteurs du vieillissement

Dans ses premiers temps, le débat sur la retraite a souffert d'un malentendu sur les facteurs du vieillissement démographique. Une certaine tradition française était avant tout préoccupée par la perspective d'une contraction de la population. Le coupable du problème de financement des retraites était donc tout désigné : le non-remplacement des générations, en laissant de côté l'impact de l'allongement de la durée de vie.

En quoi ce diagnostic était-il incorrect ? Il était exact que la fécondité était en baisse depuis le milieu des années 1960 et que le renouvellement des générations n'était plus tout à fait assuré. Mais pouvait-on espérer résoudre le problème des retraites par la seule remontée de cette fécondité ? Cela aurait supposé une remontée à des niveaux considérables, encore plus élevés que ceux du baby-boom, ou bien, alternativement, des flux de migrations entrantes totalement irréalistes. Dans une population où l'allongement de la durée de vie conduit à un vieillissement démographique « par le haut », il n'y a pas d'autre parade à ce vieillissement qu'un rajeunissement par le bas ou le milieu de la pyramide et la croissance démographique qui va avec. C'est ce qu'avait temporairement offert le baby-boom, mais cette phase devait forcément prendre fin. Elle l'a fait en 2006 avec l'arrivée à 60 ans des premières générations de baby-boomers, ouvrant plusieurs décennies de vieillissement rapide dans lesquelles nous sommes encore [3].

Cet accent initial sur la question de la fécondité n'a pas aidé à la maturation du débat. Il a longtemps alimenté le doute sur la vraie réalité du problème. S'il ne tenait qu'au non remplacement des générations, et vu qu'on n'était pas très loin de ce seuil de remplacement, chaque soubresaut de l'indice de fécondité était interprété à tort comme voulant dire que la réforme était peut-être évitable. Par ailleurs, l'idée d'un vieillissement dû au déficit de cotisants aiguillait vers l'idée que les retraites seraient sauvées par le recours à la capitalisation : c'est le capital qui allait payer les retraites, à défaut du travail. Or, face au vrai défi que constitue l'allongement de la durée de vie, la capitalisation n'était pas intrinsèquement mieux armée que la répartition. Des retraites plus longues coûtent forcément plus cher, quel que soit le circuit de financement.

1993, 2003, 2010 et 2014 : les quatre principales réformes

Ce débat entre tenants de la répartition et de la capitalisation a longtemps occupé le devant de la scène. Il le faisait encore lors de la première grande réforme ayant cherché à freiner la progression des dépenses de retraite, celle de 1993. Ses deux mesures emblématiques ont été l'allongement de la durée de carrière requise pour l'obtention du

taux plein, avec son passage programmé de 37,5 à 40 ans entre les générations 1933 et 1943, et l'allongement de la durée retenue pour le calcul du salaire de référence auquel est appliqué le taux de remplacement, avec un passage du calcul sur les 10 meilleures années à un calcul sur les 25 meilleures années.

Plus discrètement, cette réforme a aussi entériné une pratique introduite dès la fin des années 1980, le passage à une référence « prix » plutôt que « salaires » pour deux éléments centraux du calcul des droits : la revalorisation des salaires passés qui entrent dans le calcul de la première pension, et l'indexation de cette pension après liquidation.

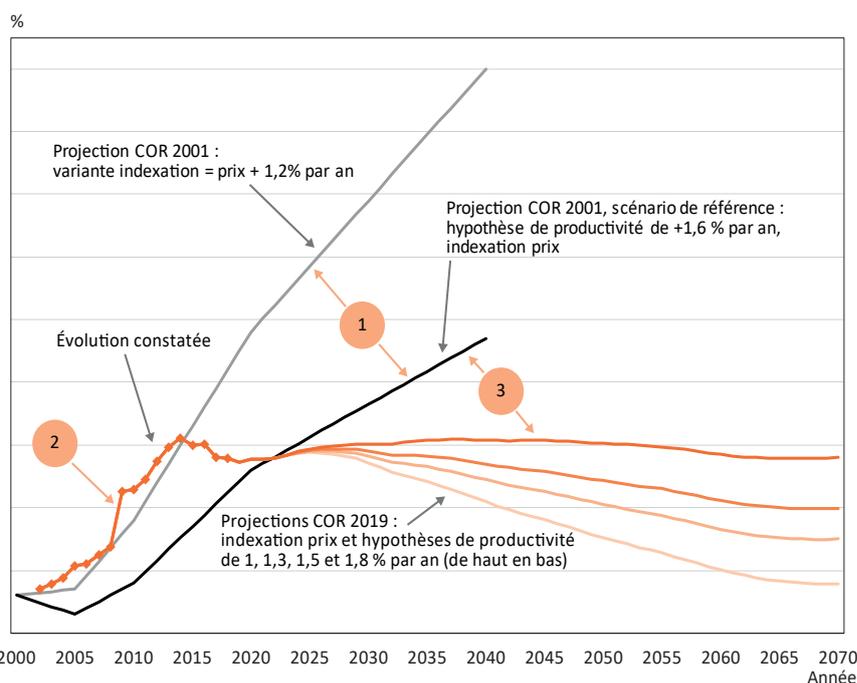
Les conséquences de cette double référence aux prix méritent d'être détaillées. La moyenne des 25 meilleurs salaires annuels revalorisés en fonction de l'inflation passée est forcément plus basse que celle des mêmes salaires revalorisés en fonction de la croissance passée du salaire moyen. Après quoi il y a un deuxième manque à gagner, car des pensions indexées sur les prix progressent moins vite après liquidation que lorsqu'il y a partage des fruits de la croissance entre actifs et retraités. Au total, sous les hypothèses centrales du Conseil d'orientation des retraites (COR), le rapport entre le niveau de vie des retraités et celui des actifs serait appelé à redécrocher d'environ 20 % à long terme, revenant au niveau compris entre 80 et 90 % qu'il a connu dans la décennie 1980.

Les réformes ultérieures des régimes de base ne sont pas revenues sur ce levier. Ce sur quoi elles se sont focalisées a plutôt été l'âge de liquidation. Ce changement de focus a tiré parti du fait que, entre-temps, le rôle moteur des gains d'espérance de vie avait fini par être reconnu : on était passé du message que, demain « il n'y aurait plus personne pour payer les retraites » à celui qu'il fallait gérer le fait que « chaque année, on gagnait trois mois d'espérance de vie », car tel était à l'époque le rythme d'allongement de la vie.

On voit la fenêtre qu'a pu ouvrir ce changement de discours. Si l'espérance de vie augmente de trois mois par an, on peut augmenter l'âge de la retraite sans forcément réduire sa durée, par exemple allouer deux de ces trois mois au travail et le reste à la retraite, de sorte à garder un rapport d'à peu près deux tiers/un tiers entre la durée de vie active et la durée de la retraite. C'est ce qu'a cherché à faire la réforme de 2003 en continuant à accroître la durée requise pour le taux plein. La réforme de 2010 a été dans le même sens, en portant de 60 à 62 ans l'âge d'ouverture des droits. Celle de 2014 a de nouveau utilisé le paramètre de la durée requise pour le taux plein : elle l'a porté à 43 ans pour la génération 1970.

Mais la limite de cette politique de partage des gains d'espérance de vie est qu'elle ne gère que ceux qui interviennent à compter de sa mise en place, elle ne gère pas les conséquences encore à venir des baisses de mortalité passées et l'effet de sortie de la parenthèse du baby-boom. Pour gérer ces composantes du vieillissement, on retombe sur les deux

Figure : Évolution réelle et projections du ratio retraites/PIB, en %.



Lecture : 1 impact de l'indexation prix, 2 impact de la crise, 3 autres impacts des réformes.

Didier Blanchet, *Population & Sociétés* n° 574, INED, février 2020.

Sources : COR, rapports 2001 et 2019 [2, 4].

autres instruments : le recul relatif des droits découlant de l'indexation-prix et l'acceptation d'une certaine hausse des dépenses de retraite en part de PIB.

La trajectoire du ratio retraites/PIB

Quelle ampleur pour cette hausse ? Comme on l'a dit, le ratio retraites/PIB était passé à environ 11 % dans les années 1980. Il avait continué à s'accroître doucement jusqu'à 12 % au début des années 2000. Dans son premier rapport rendu en 2001 [4], le COR l'avait projeté sous une hypothèse de croissance de la productivité de 1,6 % permettant à l'indexation prix de contribuer significativement à l'équilibrage du système. Cette projection était assortie de nombreuses variantes, dont une variante d'indexation prix + 1,2 % par an s'approchant de la règle antérieure d'indexation sur les salaires.

Cette seconde projection redonnait l'ordre de grandeur cité plus haut d'un doublement du taux d'effort en l'absence de toute autre forme d'ajustement, avec un ratio qui aurait été porté à 20 % du PIB en 2040 (figure). La réforme de 1993 avait d'ores et déjà ramené ce ratio prévisionnel à 15,7 % du PIB. La réforme de 2003 a encore contribué à rabattre cette courbe vers l'horizontale. Mais son impact de court terme a été contrecarré par un événement à l'époque totalement imprévu, la crise de 2008-2009 et ses séquelles. Là, c'est le PIB qui a lourdement décroché par rapport aux anticipations, et c'est ce décrochement qui a contraint aux réformes de 2010 et 2014.

Que se passe-t-il en effet dans un tel cas ? La masse des retraites continue de manière assez durable sur sa lancée, pendant que les ressources qui les financent se contractent ou marquent le pas. L'effet est important. En cumulé, le PIB a aujourd'hui perdu environ 15 points par rapport à ce qu'on projetait avant la crise. Quinze points de dénominateur en moins pour un ratio retraites/PIB d'environ 12%, cela fait 1,8 point de hausse de ce ratio. Combiné avec les premiers effets du départ à la retraite des baby-boomers, c'est ce qui a fait passer les dépenses de retraite au nouveau palier d'environ 14 points de PIB.

Et maintenant ?

Sur cette base, quelles sont désormais les perspectives ? Avec les effets cumulés des

réformes d'avant-crise, de la réforme « de crise » de 2010 et de la réforme post-crise de 2014, les dépenses de retraite devraient, selon le COR, rester autour du même niveau de 14 % à long terme, dans le scénario bas mais plausible d'une croissance de la productivité de seulement 1 % par an [2]. Si ce scénario devait se confirmer, on pourrait ainsi dire qu'on a résolu la question des retraites en mobilisant à part grossièrement égales les trois leviers d'équilibrage qui s'offraient au début des années 1990. Sur la hausse de quelques neuf points du taux d'effort qu'on aurait eu sans aucune réforme, environ trois points sont déjà passés dans les faits, en partie du fait de la crise, et les autres six points de hausse seraient évités grâce aux contributions de l'âge de la retraite et du niveau de vie relatif des retraités : une hausse progressive jusque vers 64 ans plutôt que 70 ans pour ce qui est de l'âge de liquidation, sous le double effet de la remontée à 62 ans de l'âge minimum et à 43 ans de la condition de durée, et le décrochement également progressif d'un peu moins de 20 % plutôt qu'une division par deux pour le pouvoir d'achat relatif des retraités. Cette révision des droits est la condition pour que la part des retraites dans le PIB cesse d'augmenter. Sa stabilisation est un objectif dont on peut bien sûr débattre, mais sans oublier la nécessité d'aussi couvrir un grand nombre d'autres besoins économiques, sociaux et environnementaux, sur lesquels la pression ne se réduit pas ou s'amplifie. On peut aussi rappeler que ce recul apparent ne signifie en rien que les cotisants actuels auront été amenés à

cotiser à perte. Un système par répartition dont la taille est constante en part de PIB offre par construction un taux de rendement égal au taux de croissance de l'économie : il resterait donc positif et se comparant favorablement aux taux de rendement dont bénéficient actuellement certains placements financiers. On reviendrait certes au niveau de vie relatif des retraités des années 1980 à 1990, mais pour des retraites de niveau absolu plus élevé et plus longues qu'à l'époque. Ce niveau de vie relatif des retraités est celui qu'on observe déjà dans un grand nombre d'autres pays, confrontés au même problème de vieillissement.

Tout cet équilibre reste cependant sensible aux hypothèses de croissance à venir. Avec l'indexation prix, l'écart entre retraites et salaires se creuse en effet d'autant plus que la croissance de la productivité est rapide. Ce sont les gains de productivité qui permettent aux salaires de croître plus vite que les prix. Des gains plus rapides que le taux de 1 % par an conduiraient à un plus fort décrochement du pouvoir d'achat des retraités. C'est ce qui explique que la part des retraites dans le PIB se mettrait à reculer. On reviendrait même dans l'hypothèse la plus haute à la part des retraites dans le PIB qu'il y avait avant crise. Si, à l'inverse la croissance de la productivité devait s'avérer encore plus faible que les 1 % de l'hypothèse basse du COR, ce qui n'est pas du tout exclu, tout le monde en pâtirait à terme mais les retraités moins rapidement et un peu moins fortement que les autres : leur niveau de vie relatif se redresserait et la part des retraites dans le PIB repartirait à la hausse. Sans parler de ce que serait l'impact d'une nouvelle récession.

Cette sensibilité aux hypothèses de productivité et l'impact qu'a eu la crise de 2008-2009 ne sont en fait que deux aspects d'un même problème, celui de savoir comment doit être partagé entre actifs et retraités l'ajustement aux évolutions de la croissance économique, par nature imprévisible. Il s'agit là d'une problématique de pilotage. S'y rajoute la nécessité de gérer l'incertitude démographique. Même si le vieillissement est inéluctable, son intensité exacte dépendra de la combinaison des évolutions futures de l'espérance de vie, de la fécondité et des migrations : certaines des évolutions récentes de ces paramètres vont dans le sens d'un vieillissement plus rapide, d'autres dans le sens d'un vieillissement plus lent, sans qu'on puisse dire à ce stade quel mouvement l'emportera.

En résumé, les réformes passées ont mis le système sur une trajectoire à peu près stable par vents réguliers et moyennement porteurs. C'est en ce sens qu'on peut dire

que l'équilibre a été restauré. Le problème est de garantir cet équilibre si ces vents tournent ou changent d'intensité et de faire en sorte que, face à ces aléas, actuels et futurs retraités se sentent bien embarqués sur le même bateau ou sur le même type de bateau. Ce que les réformes passées n'ont guère réussi à faire a été de résorber le sentiment d'inégalité de traitement entre catégories de population. Le problème se pose à la fois pour le calcul des droits directs contributifs, qui reste très hétéroclite, et pour le calcul des droits non contributifs ou des droits dérivés tels que la réversion. Il est tout à fait normal qu'un système de retraite ne traite pas tout le monde à la même enseigne, mais c'est mieux quand ces inégalités de traitement suivent des règles claires et bien dirigées vers ceux ou celles pour qui elles se justifient le plus.

Références

- [1] Drees, 2019, *La protection sociale en France et en Europe en 2017 - Résultats des comptes de la protection sociale - édition 2019*. <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/panoramas-de-la-drees/article/la-protection-sociale-en-france-et-en-europe-en-2017-resultats-des-comptes-de>
- [2] Conseil d'Orientation des Retraites, 2019, *Rapport annuel du COR : Évolutions et perspectives des retraites en France*, La documentation française. <https://www.cor-retraites.fr/documents/rapports-du-cor/evolutions-et-perspectives-des-retraites-en-france-7>
- [3] Blanchet D. et Le Gallo F., 2014, « Baby-boom et allongement de la durée de vie : quelles contributions au vieillissement ? », *Insee analyses*, n° 12. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1521327>
- [4] Conseil d'Orientation des Retraites, 2001, *Retraites : renouveler le contrat social entre les générations*, La documentation française. <https://www.cor-retraites.fr/documents/rapports-du-cor/retraites-renouveler-le-contrat-social-entre-les-generations-7>

Résumé

Quatre réformes du système de retraite ont eu lieu en France depuis 1993. Par rapport à ce qui était attendu au début des années 1990, l'équilibre du système a été à peu près rétabli en jouant à parts à peu près égales entre hausse du taux d'effort des actifs – déjà engrangé –, décalage progressif de l'âge de la retraite et décrochement progressif du niveau de vie relatif des retraités. Mais l'équilibre ainsi atteint reste sensible aux hypothèses de croissance économique et à ce que sera la trajectoire effective du vieillissement démographique.

Mots-clés

retraites, vieillissement démographique, croissance économique, indexation des pensions.