

Retraites, une modélisation éclairante

Alain Villemeur¹

Une réforme des retraites est indispensable, mais il faut sortir du « faux débat » sur le report de l'âge légal du départ à la retraite. Le vrai défi est de hausser le taux d'emploi des seniors de plus de 55 ans d'environ 10 points d'ici 2032 par de multiples incitations, alors qu'il est particulièrement faible en France. Une nouvelle modélisation macroéconomique de l'impact de cette réforme a été réalisée et démontre tout son intérêt pour résorber l'ensemble des déficits prévus. Les incitations (formation, conditions de travail, surcote, cumul emploi-retraite...) sont explicitées.

L'heure est à une réforme des retraites, indispensable pour la Chaire « Transitions Démographiques, Transitions Economique » qui a multiplié les études sur ce sujet depuis plusieurs années. Les peurs se concentrent aujourd'hui sur la récente injonction d'un report de l'âge légal de la retraite à 64 ou 65 ans. On peut opposer à cet âge obligatoire d'être un totem désormais abscons, d'autant plus que le système français est loin de traverser une séquence dramatique sur sa soutenabilité. Fondamentalement, la future réforme doit reposer sur un principe de liberté individuelle pour tenir compte des aspirations des Français en matière de carrières et de départ à la retraite.

En conséquence, la Chaire TDTE s'oppose à ce faux débat sur le report de l'âge légal de départ à la retraite car une réforme du système de retraite ne peut

¹ Alain Villemeur, Directeur scientifique de la Chaire universitaire « Transitions Démographiques, Transitions Economiques » (TDTE)

se contenter d'une approche si étroite. Contrairement à ce que l'on pense, les réformes du système de retraite ne rencontrent pas de difficultés insurmontables comme l'ont montré, depuis 1993, gauche et droite confondues ; les quatre réformes sans lesquelles l'effort en faveur des retraites aurait dû être d'au moins 4 points supplémentaires de PIB et auraient généré des déficits insurmontables

Il faut donc en revenir à ces fondamentaux que sont la hausse du taux d'emploi des seniors, la revalorisation du travail et l'équité.

Sans la première, il n'y a point de richesse produite à redistribuer, car le taux d'emploi des seniors est particulièrement bas en France. D'où la difficulté à résorber les déficits à venir, à maintenir le pouvoir d'achat des retraités et à envisager de nouvelles dépenses sociales. Sans la seconde, il y a fort à parier que les individus se détournent de compétences indispensables à la société. Sans la troisième, la solidarité sera mise à mal, ce qui pourrait menacer le système de retraite.

Reconnaissons-le clairement : passées 60 ans, des personnes sont prêtes à prolonger leurs carrières compte tenu de l'intérêt de leur travail et des bénéfices en retour tandis que d'autres ont envie d'arrêter de travailler, et encore d'autres ont un état de santé qui leur interdit de poursuivre leurs activités professionnelles.

Transformer le système de retraite revient donc, au plus loin des injonctions, à aménager un important dispositif d'incitations en termes de formation ou d'avantage financier, susceptible d'éveiller l'intérêt d'individus volontaires pour travailler plus longtemps.

L'idée que nous défendons ici est donc la nécessité de concilier la hausse souhaitable du taux d'emploi des seniors, à hauteur de 10 points en 2032, avec le principe de la liberté de choix : c'est pour cela que nous proposons le recours à un système d'incitations massives que nous développerons par la suite. C'est tout à fait envisageable comme le montre la proposition de réforme ayant fait l'objet d'une conférence le 1^{er} juin 2022²

Une modélisation macroéconomique unique

² JH. Lorenzi, A. Villemeur, E. Francschi, K. Genna, M. Noguès, A. Zerrari, M. Alpha Diallo, P. Bachoffer, L. Fel, S. Louab, E. Metz (2022), « Une réforme des retraites réussie » Chaire TDTE, 1^{er} juin.

Deux variables sont déterminantes pour bâtir une réforme des retraites afin de relever les défis actuels.

La première est liée au taux d'emploi des seniors de plus de 55 ans. Constatons tout d'abord le progrès français indéniable depuis 10 ans dans le taux d'emploi des seniors de 55 à 64 ans, passé de 38% en 2008 à 56 % en 2020. Les entreprises ont contribué à ce progrès car désormais il y a environ 1,4 millions de seniors en plus en emploi. Ces taux d'emplois restent cependant très inférieurs à ceux de nos voisins, de 72,5 % en Allemagne et 78 % en Suède.

C'est une hausse du taux d'emplois des seniors de 10 points, en 2032, qui est au cœur de notre proposition, ce qui le porterait à 66 % encore éloigné des meilleurs taux européens.

La deuxième variable importante réside dans les déficits à venir qu'il nous faut préciser, en bannissant tout déni et toute exagération. En se situant sur une hypothèse de gains annuels de productivité du travail relativement faibles, de 1 %, le déficit actuel de l'ordre de 10 milliards d'euros, serait ramené à 5 milliards en 2032, d'après le Comité d'Orientation des Retraites. Ce à quoi la Chaire a ajouté le surcoût de la prise en charge par l'Etat Employeur (fonctionnaires et agents des entreprises publiques), de l'ordre de 30 milliards. Ce déficit de 35 milliards à l'horizon 2032 doit être comblé.

Afin d'éclairer l'impact d'une réforme des retraites dans 10 ans, en l'occurrence en 2032, une modélisation, dénommée « Choc démographique et croissance » (CDC)³, a été développée à l'aide d'un modèle à générations imbriquées. Ce modèle tient évidemment compte de la pyramide des âges et de très nombreuses variables (par exemple consommation, investissement, dépenses de santé par âge, dépenses de retraite, productivité par âge, etc.) impliquées dans plusieurs centaines d'équations. Ce modèle CDC a été utilisé pour évaluer l'impact économique d'une hausse de 10 points du taux d'emplois des seniors.

Le tableau 1 dresse le scénario de financement des retraites en 2032, autrement dit à un horizon de 10 ans couvrant deux quinquennats. La hausse du taux d'emploi correspond à 825 000 seniors de plus en emploi en 2032, compte tenu des départs volontaires plus tardifs à la retraite à hauteur de 500 000 personnes et d'une réduction du chômage des seniors de 325 000 personnes.

³ E. Franceschi, M. Noguès, S. Louhab, K. Genna, S. Bock (2022), Modèle Chocs démographiques et assurance, Chaire TDTE, juin.

Bien évidemment, des efforts de formation continue notamment en faveur des seniors sont pris en compte.

Déficit des régimes de retraite	35,0
Dont prévisions du COR (productivité 1%, convention EEC)	5,0 (-0,17% PIB)
Dont subvention de l'Etat employeur	30,0
Hausse du taux d'emploi des seniors	825 000 emplois
- <i>baisse du chômage des seniors</i>	<i>325 000 emplois</i>
- <i>départs à la retraite plus tardifs</i>	<i>500 000 emplois</i>
Création de richesse supplémentaire Modélisation : Effet report et effet formation continue et formation seniors	48,2
Pensions économisées	8,0
Cotisations retraite supplémentaires	5,8
Financement supplémentaire du régime des retraites	+ 21
Recettes supplémentaires pour les dépenses publiques Permet de financer l'effort supplémentaire de formation :	+ 17
Production supplémentaire pour l'économie	+ 24
Solde des régimes de retraite	+ 3

Tableau 1- Scenario financier de l'impact en 2032 de la réforme des retraites TDTE (en milliards d'euros)

Il en résulte une création supplémentaire de richesse estimée à 48 milliards d'euros en 2032, ce qui doperait l'économie et en même temps créerait des recettes fiscales supplémentaires.

Tout actif reportant son âge de départ à la retraite est à l'origine de deux effets vertueux pour le système de retraite, d'une part des pensions économisées et d'autre part des recettes supplémentaires. En 2032, ces effets seraient à hauteur respectivement de 8 et de 5,8 milliards d'euros.

La création de richesse supplémentaire permet d'alimenter en nouvelles recettes le système de retraite mais aussi de finances publiques.

Des incitations massives au cœur de la réforme des retraites

Augmenter fortement les taux d'emploi des seniors requiert d'abord de mieux les former dès l'âge de 45-50 ans. En effet, le taux d'accès à la formation continue, autour de 55 % de bénéficiaires autour de 30-40 ans, tombe à 45 % pour les plus de 50 ans et à 35 % pour les plus de 60 ans.

Alors que la Suède consacre environ 7 % de son budget formation en faveur des seniors de plus de 55 ans, la France est à la traîne avec seulement 3 % de son budget ; Il faudrait envisager un budget supplémentaire de l'ordre de 1 milliard d'euros à la formation des seniors de plus de 50 ans.

Il faut amplifier toutes les incitations financières qui rendent intéressants la poursuite d'activités et le report du départ en retraite, sans pénaliser les personnes qui ne le souhaitent pas pour diverses raisons. Reconnaissons que les entreprises doivent aussi modifier leur regard sur les seniors, combattre tous les préjugés et prendre en compte le vieillissement des salariés en améliorant leurs conditions de travail

Reconnaissons que des dispositifs comme le cumul emploi-retraite ou la retraite progressive, intéressants au demeurant, n'ont pas rencontré un franc succès compte tenu des trop nombreuses conditions pour y accéder. La chaire TDTE plaide pour rendre beaucoup plus attractifs ces dispositifs, notamment en octroyant des droits supplémentaires aux cotisations retraite qui continuent à être versées et aussi en révisant les conditions d'accès. Les entreprises méritent d'être également intéressées à mettre en place ces dispositifs par une réduction des cotisations sociales.

La chaire TDTE préconise d'augmenter de manière importante l'avantage procuré par la surcote en la portant à 2,5 % par trimestre, soit 10 % par année supplémentaire, tout en maintenant le système de décote actuel.

Il faut ajouter qu'en France, les représentations négatives à l'égard des travailleurs âgés ont un impact particulièrement important sur les recrutements et peuvent aussi entraver leur maintien dans l'emploi. D'après France Stratégie (2018), les stéréotypes et préjugés selon lesquels les travailleurs vieillissants seraient moins productifs, réfractaires au changement ou plus difficiles à former,

agissent négativement sur leur motivation et leur engagement sur le marché du travail.

Plus généralement, les pouvoirs publics doivent inciter les entreprises à développer de nouvelles politiques visant au « bien-être » dans les situations de travail, en collaboration avec la médecine du travail afin d'améliorer la prévention en santé. Des travailleurs en meilleure santé se porteront davantage volontaires pour poursuivre leurs activités comme le font les Suédois qui ont environ 10 années d'espérance de vie en bonne santé supplémentaires par rapport aux Français à 60 ans.

Un système de retraite plus équitable et soutenable

Nous préconisons une réforme des retraites « équitable » en prêtant attention à l'équité dans chaque génération mais aussi à celle entre générations.

La priorité est de rétablir rapidement les 4 critères de pénibilité supprimés en 2017, tout en les adaptant à la réalité des situations de travail. Il faut davantage reconnaître les situations des travailleurs soumis à un nombre élevé de facteurs de pénibilité, tout en valorisant les formations professionnelles proposées par le Compte professionnel de prévention.

La lutte contre la pauvreté des retraités doit se poursuivre, en prenant conscience que la moitié des bénéficiaires du minimum vieillesse n'y a pas recours, soit plus de 320 000 personnes. La complexité des dispositifs Aspa et Mico peuvent l'expliquer et il faut les simplifier d'urgence. Un nouveau dispositif proposé par les pouvoirs publics portant à 1 100 euros par mois la pension minimale de retraite pour une carrière complète au SMIC doit compléter les autres dispositifs et il serait opportun de les adapter.

Maintenir le pouvoir d'achat des retraités et limiter l'écart avec les salariés est évidemment un objectif économiquement louable qui passe par l'indexation des pensions sur les salaires, comme le pratique l'Allemagne. En effet, il est primordial de permettre aux pensionnés d'accéder à des services à la personne dont les coûts évoluent comme les salaires !

La soutenabilité à long terme du système de retraite nécessite des bouleversements structurels. Les régimes spéciaux alimentent un sentiment d'injustice chez les autres assurés sociaux avec des conditions de départ à la retraite très avantageuses. L'Etat et les collectivités territoriales sont amenées à compenser des déficits qui vont s'amplifier. La prudence nécessaire face à la

complexité des situations dicte plus la fermeture de ces régimes que leur suppression, autrement dit utiliser le principe de la « clause du grand-père » déjà utilisé à la SNCF.

La retraite supplémentaire, autrement dit celle liée à un fonds de capitalisation, est relativement peu développée en France par rapport aux pays nordiques et à l'Allemagne. Cependant des fonds de pension existent, comme la PREFON ou le RAFP pour la fonction publique, ou encore la CAVP pour les pharmaciens. Or l'idée de cotiser pour soi-même est une idée qui gagne du terrain en France, notamment au sein des jeunes générations. Au-delà de la loi Pacte, une grande ambition est nécessaire en matière d'épargne retraite comme complément aux pensions actuelles. La perspective est celle de la constitution de grands fonds de capitalisation capable d'investir dans les PME-PMI françaises au bénéfice de l'emploi en France.

Cette réforme des retraites, en 10 principes, est le produit de plusieurs années de travail de la Chaire TDTE et, en particulier, de modélisations indispensables.

- 1. La Chaire se refuse à participer à cette « guerre civile » autour de l'âge légal de la retraite.** C'est exclusivement en annuités de cotisations qu'il faut réfléchir et nos travaux se situent dans le cadre strict de la dernière réforme Touraine de 2014. Ce qui conduit à une contrainte de 171 trimestres en 2032.
- 2. L'approche macroéconomique adoptée ici repose sur la nécessité absolue d'accroître la quantité de travail en France.** Il ne s'agit pas de remettre en cause le cadre légal actuel, soit les mesures d'âge, mais de procéder à des incitations d'importance, ce qui est le socle des propositions politiques faites ici pour réformer les retraites.
- 3. Ce projet de réforme est effectivement systémique** dans la mesure où il suppose l'adhésion de l'Etat, des entreprises et des travailleurs. Selon nos études, une réforme universelle est irréaliste et l'essentiel de l'effort doit se concentrer sur les régimes salariés, publics et privés.
- 4. La réforme proposée permet d'équilibrer les comptes en 2032,** tout en comptabilisant les surcoûts de 30 milliards d'euros de l'Etat Employeur. Pour ce faire, il est nécessaire d'accroître les taux d'emploi des 55-64 ans de 56 % à 66 % en baissant de moitié le chômage des seniors et en incitant le volontariat de 300 000 à 500 000 salariés pour repousser de plusieurs semestres leur départ à la retraite (2 ou 3 par exemple).
- 5. Ces deux objectifs peuvent être atteints en 10 ans pour peu que l'on multiplie par autant les dépenses de formation continue,** avec un engagement majeur des entreprises de concentrer cet effort sur les 55-65 ans et **que l'on instaure des surcotes majorées** (2,5 % par trimestre supplémentaire au lieu de 1,25 %). Ce scénario est réaliste dans la mesure où les dix dernières années ont montré une hausse importante du taux d'emploi de ces tranches d'âge et où 100 000

retraités sont partis annuellement en retraite en ayant reporté en moyenne de 2 ans leur âge de départ.

6. **La baisse relative des pensions par rapport aux salaires pourrait être d'environ 15 points d'ici 20 ans.** D'après ses calculs et pour limiter cette évolution défavorable aux retraités, la Chaire propose de transformer le Fonds de réserve pour les retraites en un véritable Fonds de pension collectif, garanti par l'Etat. Et pour que cette baisse se limite à la moitié, voire moins, il faut 500 milliards d'euros d'actifs financiers en plus aux presque 300 milliards d'actifs des PER actuels.
7. **Les mécanismes de calcul par annuités permettent de réintroduire à leur importance l'âge d'accès au travail et les conditions de travail,** de tenir compte des carrières longues, mais aussi de rétablir l'ensemble des 11 critères de pénibilité. D'autre part, ce qui est déjà envisagé, la pension minimale à taux plein doit être portée à 1 100 euros mensuels et le minimum vieillesse être facilement accessible aux ayants droits.

Dans le cadre de la nécessaire convergence des régimes salariés, publics et privés, le même nombre de trimestres doit être requis pour tous en 2032. Pour les autres avantages des régimes publics, la discussion est ouverte dans le cadre de la comparaison et de la négociation des salaires

Deux simulations permettent d'éclairer l'intérêt économique et financier d'une hausse du taux d'emploi des seniors. Un report de l'âge moyen de départ à la retraite de 2 ans, sans hausse notable des taux d'emploi, conduirait à environ 2 points de PIB supplémentaires, soit environ 50 milliards d'euros. Si le taux d'emploi des seniors s'alignait sur celui des Suédois, les champions en Europe, il y aurait environ 3,5 millions d'actifs supplémentaires (soit 12 % de plus). L'impact économique serait considérable avec une richesse supplémentaire évaluée à environ 7 points de PIB, soit environ au moins 200 milliards d'euros, ce qui permet de dégager d'importantes marges financières et d'envisager de faire croître les dépenses publiques.