ofce

policy brief

83 | 19 janvier 2021

Heurs et malheurs du système universel de retraite[1]

André Masson* et Vincent Touzé **

* CNRS, PSE, EHESS, Chaire TDTE
** Sciences Po, OFCE

Le 5 mars 2020, l'Assemblée nationale a adopté les projets de loi ordinaire et organique, déposés par le gouvernement Philippe, instaurant un système universel de retraite (SUR). Le calendrier législatif prévoyait que ces projets de loi soient ensuite débattus au Sénat en avril 2020.

Le nouveau système prévu est universel, ce qui signifie qu'il a pour vocation de remplacer les 42 régimes actuels de retraite. Le principe de la répartition est préservé : les cotisations prélevées sur les revenus des travailleurs financent les pensions des retraités. Le système prévoit un socle contributif de pension par point (chaque euro cotisé ouvre les mêmes droits) et un socle solidaire avec une garantie d'une pension minimum fixée à 85 % du SMIC net pour une carrière complète.

L'année 2020 aurait dû voir naître cette nouvelle organisation avec une mise en place progressive dès 2025. Il n'en sera rien. Le 16 mars 2020, en raison de la crise économique et sanitaire consécutive de la pandémie de la COVID-19, le président Macron a annoncé que la réforme était désormais suspendue.

Pour comprendre l'avenir de cette réforme en suspens, il est nécessaire de revenir sur ses « heurs » et « malheurs ».

Dans un premier temps, la réforme a reçu un accueil plutôt favorable en raison d'attentes sociales fortes pour une plus grande égalité et simplicité dans le mode d'attribution de droits à la retraite. En 2017, la formule de campagne présidentielle d'Emmanuel Macron « un euro cotisé offre les mêmes droits quel que soit le statut » a contribué à la popularité du projet. La consultation citoyenne lancée en 2018, en parallèle à celle des partenaires sociaux, devait consolider le soutien des Français.

Dans un second temps, l'élaboration pratique de la réforme s'est heurtée à une difficulté majeure : celle de dégager une large adhésion sur un projet aussi ambitieux. Plusieurs facteurs expliquent cette difficulté :

- L'instauration d'un système « super-universel » a été confrontée, simultanément, au problème posé par les problèmes de financement du système actuel en cas de croissance faible ;
- Le problème des transitions a été sous-estimé et s'est heurté à la question inéluctable des gagnants et perdants ;
- Les propositions de réforme bénéficient rarement, par nature, d'un large consensus initial dans la mesure où elles engendrent des oppositions idéologiques ; de plus, il subsiste des désaccords profonds au sein même de ses partisans.

* Nous tenons à remercier Guillaume Allègre, Jérôme Creel et Gérard Cornilleau pour leurs nombreuses remarques constructives qui nous ont permis d'améliorer sensiblement la rédaction de ce texte.
Bien évidemment, les analyses développées n'engagent que nous et nous sommes seuls responsables des éventuelles erreurs ou insuffisances qui subsisteraient.

SciencesPo

La création d'un système universel de retraite à points était censée constituer une étape importante du quinquennat Macron. En 2017, le slogan de campagne présidentielle « un euro cotisé offre les mêmes droits quel que soit le statut » a été plutôt bien accueilli en ce qu'il était censé changer les vieilles institutions françaises, à l'architecture si complexe qu'elle en est devenue presque incompréhensible. La réforme entendait ainsi répondre à une attente citoyenne[2] d'une plus grande égalité et d'une plus grande clarté sur la façon d'obtenir des droits à la retraite.

2. Entre 2016 et 2019, l'enquête d'opinion réalisée par la DREES (Ministère des Solidarités et de la Santé) montre qu'environ 70 % des personnes interrogées estiment que des réformes supplémentaires du système de retraite sont nécessaires.

En confiant la réforme à Jean-Paul Delevoye, une personnalité politique familière de la représentation économique et sociale, et en pouvant s'appuyer sur une large majorité parlementaire, le projet technique a bénéficié dès l'origine d'une garantie politique forte qu'il devrait normalement être mené jusqu'au bout.

Les contestations syndicales et politiques étaient prévisibles, les grèves des travailleurs des régimes spéciaux étaient attendues, un risque de paralysie parlementaire avec des débats « trop » longs et une multitude d'amendements aussi. Cette adversité inévitable s'est inscrite dans un contexte défavorable marqué dès la fin 2018 par un mouvement inédit de révolte sociale des Gilets jaunes puis par, en décembre 2019, une démission forcée du Haut-commissaire aux retraites le 16 décembre 2019 et un quasi retrait du principal soutien syndical, à la suite de l'opposition de la CFDT sur l'âge pivot. Pourtant, le Premier Ministre Edouard Philippe maintiendra le cap et ne cédera pas. Afin de ne pas perdre plus de temps par rapport au calendrier initial, il se résignera à mettre en balance la responsabilité de son gouvernement en demandant l'application de l'article 49-3. Le 5 mars 2020, la loi instituant un système universel de retraite a donc été adoptée par l'Assemblée nationale dans le cadre d'une procédure accélérée. Il ne restait plus qu'à transmettre le dossier au Sénat qui devait la voter à son tour quitte à la désapprouver ou à l'amender fortement avant que l'Assemblée nationale n'obtienne enfin le dernier mot. L'acte de naissance du système universel de retraite semblait en bonne voie pour être promulgué en 2020 et le gouvernement Philippe pouvait donc se féliciter d'avoir rempli cette importante promesse électorale du Président Macron.

Pourtant, il n'en sera rien. Le Président Macron a annoncé le 16 mars 2020, lors de son allocution présentant les règles de confinement qui vont s'imposer aux Français en réponse à la crise de la COVID-19, que la réforme des retraites était désormais suspendue.

L'objectif de ce *Policy brief* est de revenir sur la chronologie et sur les propriétés du système universel de retraite. Nous expliquons pourquoi les avantages attendus du système universel de retraite ont pu susciter une certaine sympathie, voire une certaine adhésion dans un premier temps. Nous montrons ensuite combien il s'est avéré difficile de dégager une large adhésion sur un projet aussi ambitieux : voulue par la réforme systémique, l'instauration d'un système « super-universel » a été confrontée, simultanément, au problème posé par un important sous-financement du système actuel en cas de faible croissance ; le problème des transitions a été sous-estimé ; les questions sociales bénéficient rarement, par nature, d'un large consensus initial, et dans le cas présent, des oppositions sont aussi apparues au sein des sympathisants de la réforme.

1. Retrouver la confiance perdue : une histoire qui commençait si bien

Fortement inspiré par la proposition de Bozio et Piketty (2008), le nouveau système, universel et contributif (à points), où les droits sont adossés sur l'ensemble de la carrière (comme c'est le cas, désormais, dans une grande majorité de pays), visait au départ à conserver les avantages du système actuel tout en remédiant à ses limites. Le nouveau système, plus simple, plus juste, plus cohérent et plus solide, puisque reposant directement sur la solidarité nationale, devait rétablir la confiance, de la part des plus jeunes en particulier : on y acquiert en effet des droits à la retraite dès les premiers euros gagnés, et on peut en théorie suivre leur accumulation progressive sur son compte personnel de carrière, avec une même unité de compte (le point) et une retraite unique par individu. La « justice » serait d'abord actuarielle : chaque euro cotisé procure les mêmes droits – principe certes trop général qui ne tient pas compte des cotisations patronales, des différences d'espérance de vie ou des droits dérivés (pension de réversion) et autres éléments de solidarité.

Pour mener à bien la préparation d'un projet de loi, un poste de haut-commissaire à la réforme des retraites fût créé et Jean-Paul Delevoye choisi dès septembre 2017. En tant qu'ancien président du Conseil économique et social et familier de la consultation représentative, il adopta une méthode inclusive pour demander l'avis des citoyens qui souhaitaient s'exprimer et entreprit également des consultations auprès des partenaires sociaux. À partir du 1er juin jusqu'à la fin octobre 2018, fût lancée une large consultation sur internet (voir encadré 1).

La première question posée était de savoir à quoi devait ressembler ce nouveau régime unique et en particulier comment il pourrait être possible d'atténuer les différences entre les anciens régimes : « Quel système de retraite pour tous les actifs ? ». Le principe général d'une retraite à points financée par les cotisations des actifs (financement par répartition) était déjà certes clairement posé, mais son contour restait à préciser :

- À quel âge pourrons-nous prendre notre retraite et dans quelles conditions ?
- Sera-t-il possible de cumuler emploi et retraite, et ainsi faciliter la transition de l'activité vers l'inactivité en fin de carrière ?
- En cas de décès, comment la nouvelle pension de réversion sera-t-elle calculée ?
- Avoir eu des enfants ouvrira-t-il à une majoration des droits à la retraite, comme c'est le cas aujourd'hui ?

Le nouveau régime de retraite devait aussi répondre à des nouveaux enjeux de société :

- Les jeunes entrent de plus en plus tardivement sur le marché du travail : comment faut-il valoriser les périodes de formation en droits à la retraite ?
- De nouvelles formes de travail émergent (entrepreneuriat, travail indépendant, contrats courts, …) : comment garantir une bonne couverture retraite à ces travailleurs ?

Le système de protection sociale actuel a prévu un filet de sécurité constitué d'un minimum pour la vieillesse (allocation de solidarité aux personnes âgées) ainsi qu'un minimum contributif pour les travailleurs qui ont leurs trimestres. L'évolution de ces minimums sociaux constitue un enjeu majeur :

- « Quelle solidarité entre les actifs, le nouveau régime devra-t-il intégrer ? » ;
- Pour un travailleur en situation d'handicap ou qui aide un proche en situation d'handicap ou d'invalidité, « comment cette situation sera-t-elle prise en compte dans la retraite ? ».

La consultation citoyenne avait aussi à cœur de traiter la question des inégalités en matière de retraite entre les femmes et les hommes et interrogeait les Français sur les voies et les moyens de les corriger.

Enfin, la pérennisation financière du régime a été présentée comme un objectif crucial : comment les paramètres du nouveau système de retraite (âge de départ, pouvoir d'achat de la retraite, valeur d'achat du point, …) doivent évoluer en fonction du vieillissement de la population (espérance de vie, ratio inactifs/actifs…) et des performances économiques (taux de chômage, croissance des salaires). Se pose également la question de savoir qui doit prendre les décisions (comité de pilotage indépendant, règles pré-écrites ou gouvernement). Au total, l'enjeu était donc de savoir :

« Comment conforter la confiance dans notre système de retraite ? ».

Au regard de la synthèse des participations en ligne (voir tableau de l'encadré 1), il ressortait un avis globalement plutôt positif en faveur des propositions à évaluer, même si certains points clés aboutissaient à des avis plus mitigés. La consultation a permis aussi de faire apparaître des positions nettement hostiles à l'encontre de certaines propositions : par exemple « Faire dépendre la pension de l'espérance de vie » ou « Supprimer ou plafonner la pension de réversion ». D'autres ont recueilli au contraire un avis clairement favorable : par exemple, « Encadrer l'équilibre financier par un mécanisme de règle d'or[3] » ou « Créer un dispositif d'évaluation du système[4] ».

3. Par exemple, inscrire une obligation d'afficher des comptes équilibrés du système de retraite à un horizon donné.

4. Il s'agit de créer une instance de remplacement de l'actuel Conseil d'orientation des retraites (COR) qui a en charge de fournir des évaluations des propriétés du système de retraite ainsi que sur sa solvabilité à long terme. Cette instance regroupe un secrétariat composé d'experts et un conseil de membres représentatifs du monde économique, social et syndical. Notons que dans une tribune du Monde publiée le 2 mars 2020, un collectif de démographes, économistes et sociologues spécialistes des retraites (dont l'un des auteurs de cette étude) s'est élevé contre la suppression des missions du COR, appelant « au maintien du Conseil d'orientation des retraites, garantie d'un débat public éclairé et transparent ».

Encadré 1. **La consultation citoyenne (juin-octobre 2018)**

Entre juin et octobre 2018, les Français étaient invités à participer en une ligne à la consultation publique « Pour une retraite, plus simple, plus juste pour tous ». Chaque citoyen avait la possibilité de d'exprimer soit sous la forme de vote ou de propositions. Environ 24 000 personnes vont participer à cette consultation citoyenne : ils formuleront environ 35 000 propositions et participeront à 220 000 votes. Le nombre de participants peut paraître modeste au regard de l'enjeu. De plus, la distribution des profils des participants n'est pas nécessairement représentative de la population. Cependant, la participation au débat était ouverte à tous et l'exploitation des contributions a permis de dégager des tendances globales reflétant l'opinion de citoyens particulièrement sensibles à la question des retraites.

Le tableau ci-après récapitule les principaux thèmes soumis au débat en distinguant ceux qui ont recueilli une forte opposition (majorité nettement hostile) ; un accueil mitigé (pas d'expression majoritaire nette) ; ou une forte adhésion (majorité nettement favorable).

Tableau. **Bilan de la consultation citoyenne (*)**

Majorité nettement hostile (plus de 60 %)
Propositions de réforme ◆ Faire dépendre la pension de l'espérance de vie ◆ Supprimer ou plafonner la pension de réversion ◆ Introduire un âge minimum pour percevoir la pension de réversion ◆ Partage des droits à la retraite en cas de divorce ◆ Ne pas octroyer de droit à la retraite pour les arrêts de travail de courte durée ◆ Combiner une règle d'âge et de condition de durée d'activité ◆ Garantir un financement par la solidarité nationale des droits à la retraite pour les parents qui s'arrêtent de travailler pour élever leurs enfants.

Avis mitigé (pas de majorité)

Constats ou affirmations

- Le système actuel ne tient pas compte de l'évolution des structures familiales et de l'augmentation du taux d'emploi des femmes.

Propositions de réforme

- Maintenir un âge minimum ou une incitation financière à partir plus tard
- Introduire un mécanisme de partage des droits entre époux
- Permettre des corrections de l'équilibre du système si besoin
- Prévoir un pilotage automatique de l'équilibre du système
- Financer par la solidarité des droits à la retraite pour les parents qui se sont arrêtés de travailler afin d'élever leurs enfants ;
- Garantir un taux de remplacement plus élevé pour les petits revenus que pour les hauts revenus
- Prendre en compte les particularités de certaines activités notamment en termes de taux de cotisations.

Majorité nettement favorable (plus de 60 %)

Constats ou affirmations

- Le système actuel par sa complexité génère de l'injustice et pénalise les mobilités professionnelles
- Dans un système universel où chaque euro cotisé compte pour le calcul de la pension et où les droits sont gérés en points, le maintien de critères d'âge ou de durée d'assurance ne s'impose plus. Pourtant, ceux-ci constituent des repères forts
- Les dispositifs actuels de solidarité sont inadaptés pour traiter la nature de plus en plus fragmentée des carrières
- Les jeunes, avec une entrée plus tardive sur le marché du travail, accumulent moins de droits que les générations précédentes
- Le système actuel n'est pas adapté aux nouvelles formes de travail : pluriactivité, entreprenariat, contrats courts avec peu de garanties
- L'arrivée d'un enfant dans un foyer ouvre des droits à la retraite, ces droits diffèrent selon les régimes et peuvent conduire à des avantages supérieurs pour les hommes
- Malgré une participation toujours croissante des femmes au marché du travail, les retraites des femmes restent inférieures à celles des hommes
- Il est difficile de trouver un système juste et efficace entre ceux qui souhaitent prendre plus tôt leur retraite et ceux qui souhaitent ou qui n'ont pas d'autre choix que de continuer à travailler
- Le pilotage par réformes successives ne parvient pas à restaurer la confiance pourtant nécessaire dans notre système.

Propositions de réforme

- Encadrer le pilotage du système *via* des « règles d'or » pour assurer l'équilibre budgétaire et la pérennité de notre système reposant sur la solidarité
- Créer un dispositif d'évaluation du système
- Instaurer un débat public autour de l'équilibre financier
- Confier le pilotage à une instance plurielle
- Prendre en compte l'éducation des enfants dans le calcul des droits à la retraite
- Maintenir les dispositifs de retraites « plancher » qui doivent rester supérieures au minimum vieillesse
- Garantir une retraite strictement proportionnelle aux cotisations versées tout au long de la carrière
- Lutter en amont – sur les inégalités de revenus d'activité – plutôt qu'au niveau du système de retraite pour lutter contre l'inégalité entre hommes et femmes

- Faire évoluer les droits familiaux dans un sens plus favorable à l'égalité femmes-hommes
- Améliorer le dispositif de retraite anticipée des travailleurs handicapés
- Améliorer la retraite complémentaire des aidants familiaux
- Faire mieux connaître et faciliter le recours aux dispositifs de transition entre vie professionnelle et retraite
- Permettre les droits à départs anticipés pour les personnes qui ont commencé à travailler tôt
- Rendre plus attractif le dispositif de cumul emploi-retraite
- La formation doit donner des droits de retraite spécifiques
- Les périodes de maladie ou de chômage doivent donner des droits à la retraite
- À revenus identiques, instaurer le même niveau de cotisations et les mêmes droits à retraites
- Permettre les droits à départs anticipés pour les personnes qui ont commencé à travailler tôt ou sont confrontées à des formes de pénibilité ou de dangerosité
- Prendre totalement en compte les périodes de congés maternité et paternité pour l'acquisition des droits à la retraite
- Permettre l'acquisition de droits pour les périodes de formation professionnelle, d'apprentissage ou d'alternance et aussi de stage
- Supprimer la pension de réversion si le conjoint survivant se marie, ou s'il vit en concubinage.

(*) Le bilan a été réalisé à partir des votes exprimés dont le nombre est variable d'un sujet à l'autre.
Source : Haut-commissariat à la réforme des retraites (2018).

Si certaines affirmations ou propositions soumises lors de cette consultation pouvaient paraître favorables au projet de réforme, il a par ailleurs été demandé un « avis citoyen » en décembre 2018 à un jury de 15 citoyens, « représentatif de la diversité de la population française » et dûment formé et instruit par divers experts, de répondre à la question suivante : « À quelles conditions la confiance de tous dans le système de retraite peut-elle être renouvelée ? ». En réponse, le jury a mis en avant quelques grands principes (Direction interministérielle de la transformation publique, 2018) : l'universalité, par la convergence vers un système unique et harmonisé ; la solidarité, entre générations mais aussi entre actifs (qui fait qu'un euro ne rapporte pas toujours les mêmes droits) ; une information transparente accessible à tous et notamment aux plus jeunes ; une gouvernance stable garantie par une nouvelle instance, paritaire et citoyenne ; une transition claire et bien définie.

2. Réforme systémique « super universelle » *vs.* réforme du financement : premiers nuages

On pouvait déjà reprocher au système de retraite proposé sa trop grande ambition et son gigantisme, puisque l'objectif était de créer un système « super universel » qui aurait pour vocation d'absorber tous les régimes existants[5]. Par ambition ou souci de cohérence, le système était censé couvrir les assurés jusqu'à 3 plafonds de la sécurité sociale ou 3 PASS (soit 120 000 € bruts annuels), assurant la très grande partie des retraites publiques – et donc des pensions des retraités en France. Sa taille serait donc exceptionnelle, si on la compare, par exemple, aux comptes notionnels suédois qui sont complétés par des régimes complémentaires d'entreprise pour une large part de la population.

5. Gannon *et al.* (2018) identifient cinq difficultés de mise en place d'un système universel : (1) Comment valoriser les droits déjà acquis dans l'ancien système ? ; (2) Faut-il un régime unique ou seulement une prestation unique ? ; (3) Quel périmètre de revenu pour prélever les cotisations ? ; (4) Quel mode d'équilibrage choisir ? ; (5) Quelle garantie de performance sociale ?

La volonté d'universalité, voire d'uniformisation de la réforme, allait en outre plus loin. Des règles communes devraient *in fine* s'appliquer à tous les assurés, salariés du privé et du public, fonctionnaires et régimes spéciaux, indépendants et professions libérales possédant ou non des moyens de production importants, jusqu'aux agriculteurs. En matière de droits familiaux ou de réversion, il s'agit là d'une avancée salutaire. Mais imposer à tous les mêmes taux de cotisations est en revanche beaucoup plus contestable – ce que n'ont pas manqué de dénoncer plusieurs professions libérales. Justice et égalité de traitement semblent ici confondues (voir plus loin encadré 3).

Cette volonté de super-universalisme connaîtra d'ailleurs une première entorse avec des dérogations accordées aux agents publics exerçant des fonctions régaliennes (policiers, douaniers, militaires, surveillants pénitentiaires et contrôleurs aériens) qui pourront toujours partir avant l'âge légal de 62 ans.

Les nuages ont aussi commencé à s'amonceler sous le ciel de la réforme lorsque d'autres objectifs assignés à cette dernière ont clairement émergé. Le plus important concerne la priorité accordée à l'équilibre financier[6] du système et la volonté de contrôler à terme – voir même de diminuer selon certains scénarios du COR (2019) – la masse des pensions servies en pourcentage du PIB. Celle-ci est proche de 14 % aujourd'hui et supérieure de quatre points à celle de l'Allemagne et de la moyenne des pays voisins, même si, dans les projections d'avant le coronavirus, cet écart était appelé à diminuer sensiblement d'ici 2040 pour certains scénarios de croissance tout du moins : le poids des pensions diminuerait en France mais augmenterait en général chez ses voisins (Commission européenne, 2018).

C'est là toute la difficulté d'une réforme deux en un. Une réforme systémique associée à une réforme du financement[7] pose un problème de stratégie politique et de calendrier. Si la réforme systémique est adoptée avant la réforme du financement, la réforme systémique sera accusée de baisser les droits à la retraite ; si les problèmes de financement sont résolus au préalable, l'adoption de la réforme systémique pourrait paraître peu utile. Le choix s'est porté sur la première approche, ce qui a conduit de plus en plus à prêter à la réforme systémique un objectif inavoué : le contrôle ou même la baisse des droits à la retraite.

À comportements de départ à la retraite inchangés, le fait de privilégier l'objectif financier (maintenir constant ou diminuer le poids des retraites) risque de conduire à une baisse, au moins relative, de la pension moyenne, dans la mesure où le nombre de retraités français est appelé à augmenter dans les prochaines décades du fait de l'allongement de l'espérance de vie et de l'arrivée à la retraite des générations nombreuses du baby-boom. Si une croissance suffisante est au rendez-vous, le pouvoir d'achat des pensions pourrait être maintenu, mais sinon… Pour éviter une telle éventualité, peu soutenable socialement et politiquement, la seule issue viable semble être pour le gouvernement de faire travailler plus longtemps les actifs.

Le discours de politique générale du Premier Ministre Edouard Philippe devant l'Assemblée nationale, délivré le 12 juin 2019, est particulièrement clair sur ce point :

> *« Il faut que les Français travaillent plus longtemps. [C'est la] clé de la réussite du pays. [La réforme des retraites laissera la possibilité à chacun] de faire son choix en liberté et en responsabilité [en réponse à] des incitations à travailler plus longtemps. [Pour cela sera défini] un âge d'équilibre et la réforme sera accompagnée d'un grand plan pour l'emploi des seniors ».*

Dans cette perspective, le système universel et contributif a subi la greffe d'un nouvel âge de référence : l'âge pivot, là encore uniforme, doit se substituer à l'âge du taux plein, tandis qu'un mécanisme de bonus et malus, fonction de la distance à l'âge

6. D'après l'enquête d'opinion de la DREES de 2019, la préférence des Français « pour préserver le système de retraite par répartition » s'oriente d'abord en faveur d'un allongement de la durée de cotisation (26 %), puis le recul de l'âge de la retraite (24 %) et une augmentation des cotisations pesant sur les salariés (20 %). Seulement 2 % envisage de diminuer les pensions versées aux retraités. Enfin, certains enquêtés privilégieraient d'autres types de réforme (23 %) ou ne se prononcent pas (5 %).

7. Sur la question de l'équilibre financier du système de retraite, Cornilleau et Sterdyniak (2017) considèrent que « 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 ». Quant au Comité de suivi des retraites (2020), il rappelle que le « taux de cotisation légal sous le plafond de la sécurité sociale est, à législation constante, de 27,5 % du salaire brut, ce qui est proche du seuil de 28 % au-delà duquel le comité de suivi des retraites ne peut recommander d'augmentation des taux de cotisation ».

de référence, dit âge pivot, va remplacer le mécanisme de décote et surcote, qui était lui calculé sur un nombre de trimestres validés par rapport à une durée de référence.

Les critiques ont par ailleurs fait remarquer que cet âge pivot, le même pour tous, avantagerait les individus qui commencent à travailler tard, en général plus diplômés et aux revenus plus élevés. Initialement, l'âge pivot devait s'appliquer progressivement aux générations de la transition, celles nées à partir de 1959. L'opposition du principal syndicat soutien à la réforme, la CFDT, a contraint le Premier Ministre à introduire un concept d'âge d'équilibre, sosie de l'âge pivot, qui serait mis en place si les syndicats ne trouvaient pas de solution viable pour compenser la disparition des effets financiers favorables résultant de l'âge d'équilibre. Une conférence sur l'équilibre et le financement des retraites, présidé par Jean-Jacques Marette, devait par ailleurs proposer une ou plusieurs solutions alternatives en avril 2020. Le projet a avorté à la suite de la crise de la Covid-19.

3. Le problème des transitions sous-estimé

Les limites ou lacunes du projet de réforme des retraites qui viennent d'être rappelées ne suffisent pas à expliquer, après un lancement plutôt bien engagé, les oppositions virulentes qu'il suscite aujourd'hui. Les critiques proviennent aussi bien d'experts libéraux qui étaient *a priori* favorables à ce projet. Pourquoi, par exemple, Olivier Babeau, président de l'Institut Sapiens, est-il si déçu et négatif (*Le Figaro*, 24 février 2020) ?

> *« Fondée sur un principe séduisant, la réforme des retraites n'en finit pas de révéler ses impasses. Il s'agissait initialement de simplifier, rendre plus juste et équilibrer notre système de retraite. Aucun de ces trois objectifs ne semble susceptible d'être atteint. Si elle aboutit, la réforme accouchera d'un système ultra-complexe, extrêmement coûteux et farci de chausse-trappes où certains seront profondément lésés ».*

Il semble qu'une raison essentielle de ces revirements vienne de la sous-estimation des problèmes soulevés par les transitions, au sens large du terme : non seulement celles relatives au passage de l'ancien au nouveau système de retraite, mais aussi celles liées à la situation de départ, la réalité économique et sociale de la France actuelle. Cette réalité ne doit pas justifier le statu quo ou l'impossibilité de réformer notre pays. Mais elle ne doit pas davantage être ignorée, au risque de rendre inapplicables les plus belles constructions théoriques, souvent hors sol.

Les difficultés inhérentes au passage de l'actuel au nouveau système de retraite

Le nouveau système de retraite prévoit notamment une cotisation de solidarité, au taux de 2,81 %, au-delà de 3 PASS ou plafonds de la sécurité sociale, qui n'ouvrira pas de droits pour l'assuré mais servira à financer la nouvelle retraite minimale. Le système actuel ouvre au contraire des droits jusqu'à 8 PASS (320 000 euros de revenu brut annuel). Il s'ensuivra une perte de cotisations sur les hauts revenus de près de 4 milliards (l'AGIRC-ARRCO a chiffré ce montant de cotisations à 3,6 milliards en 2018). Or, pendant la période transitoire, il faudra toujours financer les pensions des hauts revenus sans disposer des cotisations correspondantes, le déficit cumulé étant estimé à 60 milliards d'euros sur les 15 premières années. En conséquence, le nouveau système ne sera pas équilibré[8]. Évidemment, le remède consisterait ici à renoncer au plafonnement des cotisations au-delà de 3 PASS.

8. Par parenthèses, Bozio et Piketty (2008, p. 63) envisageaient déjà en détail les voies et les moyens d'apurer la dette implicite constituée par les droits acquis dans l'ancien système par les « super-cadres » (entre 2 ou 3 et 8 PASS), car « il est essentiel que ces droits acquis soient honorés ».

Le gouvernement a dû par ailleurs trouver une solution pour transférer dans le système universel de retraite les droits déjà acquis dans l'ancien système. Pour le régime complémentaire à points de type Agirc-Arrco, la transposition était *a priori* plutôt facile car le nouveau système est également un régime en points. En revanche, pour les régimes à prestations définies (CNAV, fonction publique et régimes spéciaux), la transposition était plus complexe. Le gouvernement avait deux options : choisir en 2025 une règle *ad hoc* de conversion des droits acquis en points (recommandations de Delevoye, 2019), ou permettre la combinaison des anciennes formules avec la nouvelle au moment de la liquidation des droits – ce qui a été le choix final du gouvernement. Dans le cadre de cette seconde option, la pension finale s'obtient en additionnant la pension « ancien régime » proratisée et la pension « nouveau régime ».

Restait ensuite la délicate question de savoir à partir de quelle génération la réforme allait s'appliquer. Le principe général posé était de ne pas impacter les générations proches de l'âge de la retraite en 2025 (ce qui aurait conduit à faire débuter la réforme dès les générations nées après 1960). Le gouvernement opta finalement pour un temps long de transition en envisageant une montée en puissance du système universel de retraite seulement à partir des générations nées après 1975 (après 1985 pour les régimes spéciaux). Ces générations, déjà actives, devaient alors acquérir des droits dans le nouveau système dès 2025. Pour la nouvelle entrante sur le marché du travail, l'adhésion au système universel devait se faire dès le 1er janvier 2022, ce qui pouvait donner l'impression que la création du système universel de retraite était irréversible car la mise en place était effective avant les élections présidentielle et législative de mai et juin 2022. Les anciennes formules s'appliqueraient encore aux générations déjà adhérentes aux régimes actuels, soit potentiellement jusqu'aux générations nées en 2003, qui atteindront l'âge de la retraite (65 ans) seulement en 2068. La transition devait s'inscrire dans un temps très long alors que l'application du nouveau système dès 2025 à toutes les générations qui n'ont pas encore liquidé leur pension (avec une conversion immédiate en points des droits acquis) aurait inscrit la transition dans un temps très court.

Le passage du système actuel au système universel à points s'est heurté cependant à des difficultés à la fois plus profondes et plus délicates à surmonter. Il en va ainsi de la thématique lancinante, mais hautement sensible au plan sociopolitique, des gagnants et des perdants à la réforme (avec chiffrage afférent des gains et des pertes). Les attentes individuelles concernant une réforme qui concernera tous les actifs ne peuvent certes être ignorées. Les raisons et les objectifs affichés de la réforme ont toutefois été quelque peu perdus dans l'analyse détaillée des gagnants et des perdants[9]. Cette analyse a souvent conduit à une prolifération de cas-types, pas toujours probants, et obligé à des comparaisons héroïques entre le nouveau système, pas encore abouti (alors que le diable est souvent dans les détails), et le système actuel, aux méandres complexes qui donnent parfois le tournis[10]. Les conclusions risquent d'être difficiles à tirer et/ou de révéler un grand nombre de perdants, et ce d'autant plus que les conditions d'équilibrage financier du système sont drastiques. La faisabilité politique de la réforme supposerait alors de réduire le nombre ou les pertes des perdants en renonçant (provisoirement) à l'équilibre financier… au risque d'augmenter sensiblement dans les prochaines années ses coûts, directs ou indirects (telle la hausse des salaires des fonctionnaires sans prime).

9. Voir par exemple, l'étude d'impact de Gannon *et al.* (2020) appliqué à un salarié du secteur privé ayant eu une carrière complète.

10. Voir par exemple, l'étude d'impact (Secrétariat d'État aux retraites, 2020a) accompagnant les projets de loi organique relatif au SUR (Secrétariat d'État aux retraites, 2020b) et de loi instituant le SUR (Secrétariat d'État aux retraites, 2020c).

Difficultés d'application du nouveau système de retraite liées à la réalité démographique et socioéconomique française

Ces difficultés sont tout aussi redoutables que les précédentes. La citation du Premier Ministre rappelée plus haut milite pour des incitations à travailler plus longtemps : ce serait la condition *sine qua non* pour sauver nos retraites par répartition. Mais

que l'on introduise en sus ou non un âge d'équilibre, ces incitations ne seront justifiées et efficaces qu'à la condition que le marché de l'emploi des seniors soit suffisamment flexible et concurrentiel, permettant effectivement des choix de cessation d'activité libres et responsables. Dans le contexte actuel peu favorable du marché de l'emploi pour les seniors[11], elles vont favoriser les personnes en bonne santé et éduquées, aux emplois stables, épanouissants et bien rémunérés : ces dernières bénéficieront en moyenne de pensions plus élevées sur une durée plus longue, car elles cumulent les critères favorables à une espérance de vie élevée. Les incitations envisagées risquent donc d'engendrer de nouvelles inégalités sociales qu'il faudrait compenser par un système de retraite plus redistributif : meilleure prise en compte de la pénibilité, taux de remplacement diminuant avec le revenu, etc.

Conscient de cet écueil, le Premier Ministre a annoncé en juin 2019 « un grand plan pour l'emploi des seniors », mais ne précise pas ses modalités. Qui plus est, ce grand plan pourrait se révéler inopérant tant que des mesures ne sont pas prises en amont, quitte à « repenser toute l'organisation des âges et des temps sociaux » (Guillemard, 2017) : formation continue tout au long de la vie, sécurisation des trajectoires professionnelles, etc.

Dans un système contributif adossé sur l'ensemble de la vie active, les jeunes générations, quant à elles, auront la satisfaction que tout travail rémunéré leur ouvre des droits sur leur compte personnel de carrière. Mais la justice actuarielle est une loi d'airain. Dans le contexte actuel, l'insertion professionnelle s'avère pour beaucoup de jeunes longue et délicate, avec un accès à un emploi stable repoussé souvent après 30 ans. Nombre d'entre eux vont donc se retrouver pénalisés par rapport au système actuel où, pour les salariés du privé, la retraite est calculée sur les 25 meilleures années. À tout le moins, l'instauration d'un « grand plan pour l'emploi junior » serait également nécessaire en complément de la garantie minimale de pension prévue[12] (soit 85 % du SMIC net pour une carrière complète). Des critiques similaires s'appliquent au cas des femmes aux carrières hachées.

Il faut encore mentionner le cas épineux des fonctionnaires ou assimilés peu ou pas « primés », à l'instar des enseignants, aides-soignants ou infirmiers, qui jouent un rôle crucial dans le bon fonctionnement de notre modèle social comme l'a montré la crise sanitaire. Ces métiers, où les femmes sont largement majoritaires, subissent actuellement une crise croissante des vocations. Le changement de calcul de la pension, actuellement basé sur les revenus des 6 derniers mois, évalué sur l'ensemble des revenus dans la réforme, occasionnera des pertes à la fois importantes et variables. Une revalorisation en conséquence des salaires concernés est certes prévue mais elle n'est pas totalement aboutie ni sécurisée. Et elle coûtera cher au démarrage pour les finances publiques.

Ces critiques ne sont pas exhaustives. La mésestimation des problèmes liés aux transitions fait que l'idée initiale de la réforme, en faveur d'un système plus simple et transparent, plus juste et plus solidement équilibré au plan financier, s'est largement perdue dans les sables. Le projet d'un système universel et contributif se heurte à nombre de complications mal maîtrisées, remédie à certaines inégalités ou injustices du système actuel mais en génère d'autres tout aussi manifestes. Qui plus est, il rencontre un problème de financement dans la mesure où il risque fort d'occasionner un surcroît de dépenses dans une première phase.

Dans ce qui suit, nous souhaitons insister sur une autre conclusion que l'on peut tirer du débat actuel sur le projet de réforme des retraites. Elle a trait à la grande diversité des positions émises, diversité qui n'a fait que croître et embellir depuis le lancement du projet.

11.
Plus de la moitié des départs à la retraite ne se fait pas à partir d'un emploi.

12.
Cette pension minimum proportionnelle à la durée de carrière sera plus généreuse que l'actuel minimum contributif. Ce dernier offre seulement une garantie de plancher pour la pension de base (environ 60 % du SMIC net pour une carrière complète) à laquelle s'ajoute la pension complémentaire à points AGIRC-ARRCO.

4. Le débat sur la réforme des retraites : des positions actuelles très divisées

Admettons qu'il existe un relatif consensus sur le fait que le système de retraite actuel présente des défauts majeurs auxquels il importe de remédier. L'accord ne va pas plus loin et ne s'étend pas à la nature des défauts en question. Les positions sont très divisées sur le bien-fondé de la réforme actuelle, et de même au sein des opposants comme des partisans d'un système universel. Elles le sont encore, à des degrés variables, sur les objectifs de la réforme des retraites, ainsi que sur le bon agenda des réformes à entreprendre, concernant également le marché du travail, la fonction publique, la politique familiale et du logement pour les jeunes ménages.

Commençons par évoquer l'étude de Mayer et Wasmer (2010) qui renseigne, de manière générale, sur l'ampleur des accords ou désaccords entre économistes français (encadré 2). Deux affirmations (sur 82) concernaient spécifiquement la retraite. La proposition phare du gouvernement Philippe « d'augmenter l'âge normal de la retraite pour résorber le déficit de la sécurité sociale » était à l'époque (en 2010) très controversée : le large éventail des réponses, positives ou négatives, ne permettait de dégager aucun accord. Mais la priorité accordée à un système par répartition demeurait en revanche relativement consensuelle[13].

13. Selon un sondage rapide sur internet effectué par Fondapol en octobre 2018 auprès de 3 000 individus et repris par la Commission Delevoye, cette opinion dominante des experts en faveur de la répartition est partagée par une majorité de Français : 63 % des actifs disent préférer un tel système de retraite. Mais ce ne serait pas le cas des plus jeunes : plus de 52 % des 18-24 ans indiquent une préférence pour la capitalisation. La fiabilité de ces données est néanmoins sujette à caution.

Encadré 2. « Y a t-il un consensus entre économistes en France ? »

Sur la question de savoir si les économistes sont d'accord en France, on peut se reporter à l'article de Mayer et Wasmer (2010). À partir d'une enquête réalisée par l'AFSE auprès de 305 experts, les auteurs réalisent des mesures statistiques du degré de consensus ou dissensus autour de grandes « affirmations » économiques. Les modalités de réponse à chaque question étaient les suivantes : (1) Tout à fait en désaccord ; (2) Plutôt en désaccord ; (3) Sans opinion ; (4) plutôt d'accord ; (5) Tout à fait d'accord. 82 affirmations étaient proposées couvrant des champs très divers. Pour chaque affirmation, les auteurs rapportent la moyenne et l'écart-type des « notes » ainsi obtenues.

Par exemple, les trois énoncés qui recueillent l'assentiment le plus élevé, avec une moyenne autour de 4,3 ou 4,4 et un écart-type inférieur à 1, sont les suivants :

- « Les niches fiscales permettent à des ménages riches de ne pas payer d'impôt » ;
- « Les États-Unis devraient ratifier les accords de Kyoto » ;
- « La couverture des risques santé doit être publique […] ».

À l'inverse, la proposition la moins consensuelle était :

- « La concurrence entre universités sera néfaste pour les étudiants ».

Sa moyenne est de 3,07, avec un écart-type de 1,54 : elle a recueilli quasiment autant de « pour » que de « contre » avec beaucoup de réponses tranchées.

Parmi les affirmations proposées, deux avaient traits, plus particulièrement, aux retraites. La première assertion :

- « La meilleure façon de gérer le déficit de long terme de la Sécurité sociale est d'augmenter l'âge normal de la retraite » figure en cinquième position au « palmarès du dissensus » (voir tableau 10, p. 213). Son score moyen, de 2,90, est proche de « sans opinion » et son écart-type élevé (1,41).

En revanche, la seconde assertion :

- « La meilleure façon de gérer le déficit de long terme de la Sécurité sociale est d'obliger chacun à cotiser sur des comptes individuels investis à long terme » obtient, elle, un avis moyen franchement défavorable, de 1,84 (voir tableau 11, p. 214). C'est même l'une des affirmations dont l'écart moyen (dans un sens ou dans l'autre) à la réponse « sans opinion » (cotée 3) est le plus important.

La difficulté de dégager un consensus résulte d'une part, de l'opposition dans l'opinion publique entre gagnants et perdants (souvent plus virulents), et d'autre part, de différences idéologiques[14] sur ce que peut et doit être un système de retraite. La première opposition peut certes être tranchée par les urnes, ce qui confère une certaine légitimité politique au législateur. La seconde opposition alimente le débat public entre experts et universitaires. Ce débat public contribue à une connaissance collective du champ des possibles et des souhaitables. Il donne un cadre philosophique et moral aux choix politiques et éclaire les citoyens.

Passons à l'analyse du débat de plus en plus vif suscité par le projet de réforme des retraites initié par la présidence actuelle. Nous ne donnerons ici qu'une idée de la nature des désaccords sur le bien-fondé de cette réforme, sans référencer les diverses positions émises par les experts, les responsables politiques et syndicaux, les économistes et les chercheurs d'autres sciences sociales : notre mise en perspective et notre classification des points de divergence n'ont en effet pas pour vocation d'enfermer leurs promoteurs dans des postures caricaturales[15].

De profondes divergences entre les opposants au système universel de retraite

Parmi les opposants actuels au système universel, beaucoup n'étaient, dès le départ, « pas demandeurs de la réforme ». Mais ils ne constituent en rien un front commun :

- Certains désirent un retour contrôlé à la retraite à 60 ans dans le cadre d'un régime à prestations définies. L'idée est que les classes modestes, aux espérances de vie plus courtes, puissent jouir à part entière du « bel âge de la vie » du senior encore robuste (avant 75 ans), *i.e.* d'un droit collectif et social aux activités libres et épanouissantes après les contraintes du travail rémunéré[16, 17].
- D'autres s'élèvent contre la logique d'individualisation inhérente au système universel contributif, où les droits sont attachés non plus au contrat de travail mais à la personne. Chacun sera prisonnier de son *track record*, de son compte personnel de carrière, dont la révolution numérique facilitera le suivi. Plutôt que de se mobiliser sur des luttes collectives, liées à sa position sociale objective, l'individu vivra sa souffrance sociale éventuelle comme « une série d'injustices personnelles, discriminations, expériences du mépris, mises en cause de la valeur de soi […] sans pouvoir désigner les adversaires à combattre »[18]. Les plus lésés seront les carrières hachées, les temps partiels, fréquents chez les femmes, qui ne seraient guère compensés par les « éléments de solidarité » introduits dans le projet de réforme : les inégalités de pensions reproduiraient, voire même amplifieraient les inégalités de carrière.
- Mais d'autres voudraient au contraire que l'on diffère toute réforme systémique pour se livrer d'abord à une réforme « paramétrique » qui repousserait l'âge de la retraite ou allongerait la durée d'activité. L'objectif premier serait d'assurer l'équilibre financier du système ou même de diminuer, par rapport à la richesse nationale, un poids des retraites qui grève le coût du travail et menace l'attractivité économique de notre pays.
- Même les défenseurs d'un système contributif à points sont loin d'être tous favorables à un système d'emblée universel. Une part importante d'entre eux préfèrerait l'instauration initiale de trois à quatre grands régimes (pour les salariés du public, les salariés du privé, les indépendants selon qu'ils possèdent ou non leur outil de travail). La convergence se ferait progressivement au cours du temps, un peu comme cela a été le cas pour l'AGIRC-ARRCO, qui a résulté de la fusion de multiples régimes à points.

14.
Masson (2020) analyse comment les différences idéologiques peuvent expliquer de nombreux dissensus. Ces différences opposent trois visions *a priori* du monde social : celle du « libre agent » privilégie le marché mais se méfie le plus de l'État et des charges sociales qu'il engendre ; celle de « l'égalité citoyenne » met au contraire en avant l'État mais se défie de la famille et plus généralement de tout lien personnalisé, souvent source pour elle d'inégalité et d'arbitraire ; celle « multi-solidaire » repose à l'inverse sur la famille et les solidarités civiles, mais se méfie du marché dont elle dénonce les mécanismes individualistes et aveugles.

15.
Sur les désaccords entre économistes sur la réforme des retraites, voir par exemple : « Réforme des retraites : le débat fait rage chez les économistes », *Les Echos*, 6 décembre 2019.

16.
Le dispositif actuel « carrière longue » pour ceux qui ont commencé à travailler tôt va dans ce sens mais il pourrait être remis en question. Ses critiques dénoncent le coût et les dérapages du dispositif (un étudiant qui entre à Polytechnique à 19 ans et a l'avantage d'être rémunéré, serait normalement concerné…).

17.
Les propositions de « maison commune » de la CGT vont dans ce sens. Tout en rejetant le système universel contributif proposé par le gouvernement, elles militent néanmoins pour une convergence à terme des différents régimes de retraite.

18.
Voir Dubet (2019). Selon cet auteur, cette situation favoriserait ainsi les « passions tristes ». Elle serait propice au ressentiment et à la colère, lit des « populismes de tous bords ».

Ajoutons que les oppositions au système universel peuvent encore suivre des logiques spécifiques. Certaines professions libérales en particulier (pharmaciens, avocats, etc.) n'ont vu aucun intérêt à se fondre dans un système global qui leur faisait perdre leurs avantages tout en conduisant à un alourdissement sensible de leurs taux de cotisations…

Des désaccords aussi importants entre les partisans d'un système universel de retraite

La nouveauté, si l'on peut dire, qui est apparue au cours des débats est que les partisans d'un système universel divergent tout autant entre eux :

- Certains reprochent au projet de réforme une extension trop grande jusqu'à trois plafonds de sécurité sociale ou PASS. Ils militent pour un système universel limité à un PASS (40 000 euros de revenus) concernant à peu près les trois quarts des actifs. Ce système serait complété par des régimes complémentaires professionnels – en adoptant ainsi, par parenthèses, une architecture assez proche de celle du système suédois où les comptes notionnels remplacent toutefois les comptes à points[19]. Suivie par le Medef, la CPME réduirait même ces régimes complémentaires à trois, pour la fonction publique, les salariés du privé et les indépendants[20] ;
- Les plus chauds partisans du projet de réforme initial sont nombreux (CFDT, Antoine Bozio[21]) à rejeter l'adjonction d'âges d'équilibre à long terme et plus encore à court terme, cet ajout détruisant à leurs yeux la logique même du système universel proposé ;
- D'autres partisans d'un système universel contributif reprochent au projet de réforme sa trop grande rigidité : des règles communes pour les droits conjugaux, familiaux ou de réversion sont certes salutaires, mais l'imposition des mêmes taux de cotisations pour tous, ou encore celle d'un âge d'équilibre uniforme, sont des mesures qui feraient fi des spécificités professionnelles ;
- D'autres, enfin, sont partisans d'un système universel, effectivement plus contrôlable, mais veulent en tirer parti pour promouvoir une justice sociale éloignée de celle, actuarielle, du système contributif à points.

C'est notamment le cas de Thomas Piketty[22], bien que le projet de réforme du gouvernement soit censé avoir été inspiré par l'ouvrage dont il est le co-auteur (Bozio et Piketty, 2008). Selon lui, la justice actuarielle, reposant sur l'adage macronien, selon lequel « un euro cotisé donne lieu aux mêmes droits à pension […] quel que soit le statut de celui qui a cotisé », n'a aucun sens, ne serait-ce qu'en raison d'une mortalité sociale différentielle qui rend l'espérance de vie fortement croissante selon le revenu, mais pas seulement. Selon Piketty, la transparence et la maniabilité d'un système universel permettraient de lui conférer la vocation essentielle, dans un cadre à prestations définies, d'introduire plus de justice sociale en réduisant sensiblement les inégalités des pensions par rapport à celles observées entre revenus d'activité. C'est pourquoi il milite pour une décroissance marquée du taux de remplacement en fonction du revenu d'activité, notamment au sommet de la hiérarchie des rémunérations[23].

Quels objectifs prioritaires assigner in fine à une réforme des retraites en France ?

En conséquence, les désaccords sont tout autant flagrants en ce qui concerne les objectifs que devrait poursuivre le projet en cours ou toute autre réforme souhaitée par les uns ou les autres.

19.
Une solution de ce genre était déjà envisagée par Bozio et Piketty (2008, p. 60 et sq.), le cas suédois correspondant à 1,5 fois le salaire moyen (l'équivalent en France de 1,5 PASS à l'époque).

20
Le projet de réforme du gouvernement aurait fixé le seuil à 3 PASS notamment pour éviter d'avoir à créer un régime complémentaire pour la fonction publique.

21.
Bozio *et al.* (2019) défendent l'idée d'un âge de référence, « nouvel âge du taux plein », calculé de façon à servir un taux de remplacement de 75 %, ce qui pourrait conduire à un âge de référence plus élevé que l'âge pivot.

22.
Cédric Mathiot , « Réforme des retraites : Thomas Piketty critique-t-il une mesure dont il était le promoteur il y a douze ans ? », 22 janvier 2020, *Libération*, https://www.liberation.fr/checknews/2020/01/22/reforme-des-retraites-thomas-piketty-critique-t-il-une-mesure-dont-il-etait-le-promoteur-il-y-a-douz_1773589.

23.
Cette redistribution au niveau des pensions serait d'autant plus souhaitable que les écarts de revenu ont augmenté depuis 1980 (en faveur surtout des plus hauts revenus) et que les coûts financiers de la dépendance s'avèrent prohibitifs pour les classes modestes. Mais les écarts considérables d'espérance de vie entre catégories sociales ou selon le revenu feraient de cette redistribution entre retraités une nécessité absolue.

La liste des objectifs, très hétérogènes, évoqués lors du débat est impressionnante. En voici un florilège loin d'être exhaustif :

(1) harmoniser les 42 régimes actuels pour obtenir un système universel plus transparent, plus simple, plus solide et a priori plus juste (l'objectif du projet initial) ;

(2) faire travailler les actifs plus longtemps (par des normes d'âge ou des incitations) pour équilibrer financièrement le système des retraites, ou même…

(3) réduire la masse des pensions en proportion du PIB ;

(4) instaurer une retraite à la carte où chacun décide « librement » du montant de sa pension (système contributif) ;

(5) casser les régimes spéciaux (RATP, SNCF, catégories actives des fonctionnaires), voire certains fiefs syndicaux… quitte à réintroduire des « régimes spécifiques » (police, armée, éboueurs) ;

(6) introduire plus de « justice » dans les droits à la retraite – mais selon quelle conception de la justice (voir encadré 3) ? ;

(7) diminuer les inégalités de pension par rapport à celles des revenus d'activité (pour compenser les effets de la mortalité sociale différentielle) ou relever la pension minimale ;

(8) favoriser la constitution de fonds de pension et l'épargne retraite (loi Pacte) ;

(9) créer les conditions pour d'autres « réformes structurelles » concernant aussi bien le marché du travail, l'épargne, la fonction publique, la politique familiale, etc.

On ne sait plus…

Encadré 3. **quelle conception de la justice pour les retraites ?**

Chemin faisant, nous avons évoqué différents principes de justice, qui peuvent conduire à des implications contradictoires en matière de retraite. En simplifiant outrageusement, nous ne distinguerons ici que quatre principes, en indiquant très brièvement leurs atouts et leurs limites respectifs.

L'équité *actuarielle* : un euro cotisé rapporte les mêmes droits à pension quel que soit le statut de celui qui a cotisé. La retraite est alors assimilée à une quasi-épargne (obligatoire et au rendement administré). Le principe a le défaut de ne pas tenir compte des écarts d'espérance de vie entre classes sociales, ce qui est particulièrement gênant, mais aussi selon le genre (*). En même temps, il répond à une exigence simple : tout effort mérite une rétribution proportionnée (en termes de pensions). Le problème, ici, vient de ce qu'il ne considère que les « efforts » de cotisations. *Quid* des efforts d'éducation des enfants, par exemple ? On peut certes envisager l'octroi de points gratuits pour ce type d'effort, mais alors la justice actuarielle n'est plus respectée. De fait, les systèmes contributifs avantagent les couples à double revenu et sans enfants, dit DINK (*Double Income, No kids*).

La justice *intergénérationnelle* : quel bon « équilibre » (**) entre générations aînées, plus jeunes et futures, généré par le système de retraite ? Elle soulève divers enjeux en partie liés. L'un est celui de l'indexation des pensions courantes (sur les prix ou sur les salaires). Un deuxième concerne le partage des risques et des efforts en cas de chocs entre actifs et retraités. Entre les logiques à cotisations définies – où le risque est reporté sur les retraités – et à prestations définies – où les actifs supportent tout l'ajustement –, le principe de Musgrave impose un effort partagé : le ratio de la pension moyenne au salaire moyen (net des cotisations) serait maintenu à peu près constant (le principe suppose également un ajustement de l'âge de la retraite en cas d'augmentation de la longévité). Un troisième enjeu concerne le niveau de vie relatif des retraités par rapport à celui des actifs ou du reste de la population. On oublie souvent que ce concept de parité n'a pas la même signification si l'on part à la retraite à 60 ans ou à 70 ans, par exemple. Par rapport à ses voisins, la France a

(*) Ainsi, l'équivalent patrimonial des droits à la retraite est-il en moyenne légèrement plus élevé en France pour les femmes que pour les hommes (Dherbécourt *et al.*, 2020) : en dépit de pensions plus faibles, ces dernières bénéficient de durées de vie plus longues et plus souvent d'une pension de réversion. Mais pour autant, la plupart des critères de bien-être n'en concluront pas qu'elles sont « avantagées » par rapport aux hommes.

(**) En toute rigueur, l'équité entre générations est un concept mal défini parce qu'elle fait fi de l'histoire. Elle supposerait que l'on puisse définir une situation de référence juste, par rapport à laquelle on pourrait évaluer les écarts observés entre cohortes successives ; mais ces dernières ont des vécus historiques et des expériences trop dissemblables pour que cela soit réellement possible.

aujourd'hui un niveau de vie relatif des retraités sensiblement plus élevé avec un départ à la retraite plus précoce. Mais les projections pour 2040 (hors toute réforme des retraites et avant la crise sanitaire) indiquent – pour un scénario de croissance médian – que la France va rentrer dans le rang, avec une baisse de près de 15 % du niveau de vie relatif des retraités et un recul de l'âge de la retraite de 2 à 3 ans.

La justice *sociale* (intragénérationnelle) peut notamment conduire à un objectif de redistribution entre retraités, *via* un taux de remplacement qui décroît avec le revenu et des minima sociaux pour les personnes âgées. Les écarts de pension devraient être plus limités que les inégalités de revenu d'activité pour diverses raisons, entre autres : les coûts croissants de la perte d'autonomie avec l'éloignement des familles, l'espérance de vie croissante avec le revenu, les inégalités de patrimoine à âge élevé, etc.

L'équité relative au *contrat de travail* : dans le cadre de conventions collectives, on peut concevoir que les choix de carrière dépendent de droits à la retraite spécifiques attachés à certains métiers et qui contribuent à leur attractivité. Un individu peut accepter d'entrer dans la fonction publique à un niveau de salaire relativement faible, en raison des perspectives de rémunération à l'ancienneté et d'une couverture retraite plus avantageuse. Dans ce cas, il ne serait pas « juste » (*fair*) de revenir après coup sur les droits à la retraite sous prétexte qu'ils sont plus avantageux que dans d'autres professions. Mais à l'inverse, il ne serait pas plus « juste » de réintégrer, sans autre forme de procès, les primes élevées de certains fonctionnaires dans le calcul de leurs droits à la retraite… Ces considérations sont légitimes mais la conception de la « justice » qui les sous-tend n'a apparemment plus le vent en poupe, peut-être parce qu'elle est mal adaptée à l'évolution des métiers et des solidarités professionnelles et qu'elle s'accorde mal avec l'objectif d'un système de retraite universel.

La réforme « structurelle » des retraites en appellerait d'autres : quel calendrier adopter ?

Le point (9) mérite que l'on s'y attarde car il pourrait constituer la ligne de cohérence du projet de réforme du gouvernement actuel.

La discussion précédente a rappelé que la réussite de la réforme en cours est subordonnée à la réalisation d'autres réformes d'ampleur, concernant par exemple le marché de l'emploi des seniors ou encore la fonction publique, au sein de laquelle les salaires des « peu primés » devraient être sensiblement revalorisés. Dans le projet gouvernemental, l'adoption d'un système de retraite universel et contributif serait alors la « mère » de réformes « structurelles » en chaîne, qu'elle obligerait en conséquence à entreprendre ; elle ne serait d'ailleurs pas forcément la plus importante. Au-delà de la multiplicité des objectifs évoqués, la cohérence du projet serait donc liée à un agenda de réformes plurielles.

Or le désaccord entre experts s'étend encore à ce calendrier : fallait-il *commencer* par la réforme des retraites pour que d'autres suivent ? On conçoit certes que certains antilibéraux soient opposés à de telles réformes structurelles. Mais l'opposition concerne également nombre de sociologues, plutôt favorables à un système contributif à condition qu'il soit accompagné en parallèle – ou même précédé – par d'autres changements concernant la formation ou le travail. Pour Guillemard (2017), par exemple, prolonger l'activité des seniors suppose deux choses : rendre attractif le travail pour ces derniers, en se préoccupant de la santé et du bien-être au travail ; mais aussi garantir que les seniors demeurent attractifs pour les entreprises. Le tout requiert un gros effort public dans la formation après 45 ans dans nos sociétés de la connaissance, mais suppose aussi d'adapter l'offre d'emploi et les conditions de travail au vieillissement et à la diminution de certaines capacités chez les seniors[24].

24.
Selon Guillemard, le projet finlandais aurait permis la réussite d'un tel programme en promouvant « l'attractivité et la qualité de la vie au travail pour tous les âges » et en bâtissant « face au vieillissement et à la longévité, une société pour tous les âges plus cohésive et compétitive [permettant] d'accroître la productivité des entreprises et simultanément de développer la capacité au travail et l'employabilité des salariés ».

La question du calendrier divise même les libéraux. Pourtant proches du « macronisme », certains d'entre eux auraient préféré mener à bien d'autres réformes avant celle des retraites qui, instaurée en premier, souffre de certaines ambiguïtés ou incertitudes et pourrait voir son coût augmenter. Selon l'Institut Montaigne et Laurent Bigorgne, ces réformes préalables auraient inclus la refonte de la fonction publique (moins de fonctionnaires à la charge de travail accrue mais mieux rémunérés), la politique familiale et du logement pour les jeunes ménages (des bébés pour compenser l'allongement de la durée de vie dans notre pays rétif à l'immigration massive), ou les mesures incitant à travailler plus longtemps.

5. Quelles perspectives pour une réforme des retraites en suspens ?

Afin d'éviter un temps de débat parlementaire trop long, le Premier Ministre, Edouard Philippe a fait adopter le projet de loi en usant de l'article 49-3[25]. L'usage de l'article 49-3 par le Premier Ministre signifie que le dissensus politique était très fort avec un risque de crispation et de paralysie du parlement. Ce projet de société majeur qui doit lier tous les citoyens des générations actuelles (travailleurs et ancien travailleurs) et à venir (jeunes mineurs et générations à naître) a donc été adopté en première instance à l'Assemblée nationale après un climat de grève et d'opposition franche au sein de la fonction publique et plus encore parmi les travailleurs bénéficiant de régimes spéciaux jugés très avantageux (RATP et SNCF)[26].

Le projet devait passer les portes du Sénat puis très vraisemblablement repasser devant l'Assemblée nationale en raison de corrections prévisibles ou d'un refus possible par la chambre haute. Ce système super-universel devait marquer la fin de l'histoire des retraites avec une fusion progressive des régimes existants en un système unifié. Son destin politique semblait tout tracé. C'était sans compter sur l'épisode pandémique de la Covid-19 que nous connaissons. Le 16 mars, le président Macron annonça que la réforme était suspendue.

La crise économique et sanitaire bouleverse le modèle économique dans lequel nous vivons. Face à un choc qui lui est externe, elle montre la fragilité du système de retraite qui, disposant de peu de réserves, est dans l'obligation d'emprunter : ce dernier sera confronté à une difficulté de financement durable si la masse des cotisations retraite ne retrouve pas un niveau et une évolution équivalents à ce qui était observé avant les mesures de confinement et de réduction des interactions économiques et sociales. Elle montre également que les inégalités de revenu se creusent entre ceux qui sont empêchés de travailler (mise en arrêt de travail forcé avec baisse de revenu dans les secteurs frappés par les contraintes sanitaires) et ceux qui continuent à percevoir des revenus (travailleurs des secteurs peu impactés par la Covid-19 et retraités). Les questions relatives à l'équilibre du partage des ressources, entre ou au sein des générations, au financement des retraites[27] et à la mutualisation du choc économique de la Covid-19 vont se poser avec d'autant plus d'acuité. La « fin de l'histoire des retraites » risque de ne plus être d'actualité et la réforme votée par l'Assemblée nationale en mars dernier a peu de chance d'arriver, sans une profonde révision, jusqu'aux portes du Sénat d'ici 2022, même si Laurent Pietraszewski, l'actuel secrétaire d'État aux retraites, a manifesté son désir de faire avancer rapidement le dossier[28].

Que va devenir cette réforme ? La crise économique et sociale résultant de la gestion sanitaire de la Covid-19 aura-t-elle un impact durable susceptible de modifier les attentes sociales en matière de retraite ? Le président Macron devra-t-il renoncer défini-

25. Sur la signification de l'article 49-3 dans ce contexte, voir le juriste Natoli (2020).

26. Par comparaison, la Suède a dû certes s'y reprendre en deux temps pour introduire sa réforme des comptes notionnels (Settergren, 2003), mais cette dernière a finalement bénéficié d'un relatif consensus – la dose de capitalisation obligatoire ajoutée aux comptes notionnels permettant notamment d'obtenir l'abstention des partis libéraux.

27. Le dernier rapport du COR (2020) estime les effets suivants liés à la crise économique et sanitaire de la Covid-19 : la surmortalité des personnes âgées a eu un impact très marginal sur le nombre de retraités (hausse réduite de 0,1 % par rapport à la prévision) ; la part des retraites dans le PIB progresserait fortement en 2020 « pour s'établir à 15,2 % en 2020 (effet dénominateur à travers la contraction du PIB) » ; le « solde du système de retraite se creuserait massivement et atteindrait -1,1 % du PIB en 2020 » contre -0,2 % prévu dans le rapport de novembre 2019. Le COR souligne « les forts aléas qui entourent ces travaux de projection » et précise que l'évolution des prochaines années « dépendra largement de celle de l'épidémie et des mesures sanitaires prises ».

28. « Je suis là pour faire cette transformation du système de retraites, donc oui, elle se fera avant la fin du quinquennat », déclaration sur la radio RTL le 31 août 2020.

tivement au système universel de retraite, demander à ce qu'il soit amendé ou le remettre à l'agenda d'une possible nouvelle campagne présidentielle en 2022[29] ?

Le devenir de la loi ordinaire et de la loi organique semble, pour l'instant, très incertain. Dès que la crise sanitaire sera sous un meilleur contrôle et que les sujets de long terme, mis temporairement en second plan, redeviendront une priorité, le gouvernement actuel sera très vraisemblablement amené à préciser ce qu'il compte faire de la réforme Philippe[30].

Une nouvelle version de la réforme des retraites ne devrait pas rechercher un consensus avéré, objectif à l'évidence hors d'atteinte, mais résulter d'un compromis tolérable pour la majorité des parties prenantes et de la population, ce qui n'est assurément pas le cas aujourd'hui. L'expérience récente et la discussion précédente suggèrent, au-delà des aspects techniques, quelques pistes de réflexion.

Le système universel proposé s'est révélé trop ambitieux, couvrant la très grande majorité des actifs jusqu'à 3 plafonds de sécurité sociale ou 3 PASS et requérant de ce fait une transition particulièrement longue. Il vaudrait mieux viser plus modestement un système de base commun à 1 ou 1,5 PASS, associé à des régimes professionnels complémentaires, quitte à en créer un également pour la fonction publique.

Cet objectif d'universalité plus modeste n'empêcherait pas de rechercher une convergence accrue entre les différents régimes de retraite professionnels. L'effort devrait d'abord porter sur une plus grande harmonisation entre salariés, au sein desquels les mécanismes d'ajustement (traitement des primes pour les fonctionnaires, 25 meilleures années pour les salariés du privé) apparaissent trop disparates même si leurs effets globaux sont souvent comparables. Plus généralement, les droits dérivés, notamment familiaux (prise en compte des enfants, pension de réversion) pourraient relever de règles communes.

Par ailleurs, le COR envisage dans ses projections différents scénarios de croissance à long terme, mais jamais en dessous de 1 % l'an[31]. Quid d'une absence de croissance ? Plus fondamentalement, l'impact de chocs brutaux possibles, qui ont pourtant tendance à se répéter (crise financière de 2008, coronavirus), n'est pas envisagé. Il faudrait concevoir, en cas de telles circonstances exceptionnelles, des mécanismes solidaires qui garantissent que l'effort d'ajustement soit partagé entre générations. Outre la constitution à cet effet de réserves dédiées, cet effort ne devrait pas seulement être supporté par les actifs (comme dans les régimes à prestations définies), ni seulement pas les retraités (selon une logique de cotisations définies). Un principe de type Musgrave (*cf.* encadré 3 ; voir aussi Devolder, 2020) introduirait ici un entre-deux salutaire. La leçon plus générale est de faire comprendre aux actifs que les droits à la retraite en répartition sont des droits acquis, pour eux mais aussi pour les retraités, et à ces derniers que ces droits acquis sont néanmoins contingents, fonction de la capacité à payer des générations suivantes – de leur nombre, de leur taux d'emploi et de leur degré de qualification –, mais aussi de leur volonté à payer, notamment dans des circonstances exceptionnelles comme la crise sanitaire actuelle.

Le système de retraite par répartition doit encore remplir un objectif de justice sociale (voir encadré 3) : les écarts de pension doivent être plus resserrés que les écarts de revenu d'activité pour une série de raisons dont la première a trait aux différences d'espérance de vie selon le revenu. Au passage, il faut indiquer clairement pourquoi les différences d'espérance de vie entre hommes et femmes ne doivent pas être prises en compte (*cf.* Masson, 2020).

29.
Richard Ferrand, Président LREM de l'Assemblée nationale, a déclaré le 13 décembre 2020 sur France 3 que le système universel de retraite était « une excellente première réforme de deuxième quinquennat ».

30.
Le Premier Ministre Castex s'est engagé, le 17 juillet 2020, devant les partenaires sociaux à reporter la réforme, à adopter « une nouvelle méthode » de concertation tout en distinguant le « caractère structurel » de la réforme de son « volet financier ».

31.
Le Comité de suivi des retraites (2020) constate que « les projections du COR nous informent surtout […] à travers un éventail de scénarios qui est le même que celui des années précédentes, des taux de croissance à long terme de la productivité de respectivement 1, 1,3, 1,5 et 1,8 % à long terme. Ceci ne permet pas d'explorer l'impact de scénarios également contrastés pour le court-terme. Et, pour ce qui est du long terme, la question peut être légitimement posée d'élargir encore la gamme de scénarios explorés. En l'état, les hypothèses hautes de croissance font déjà une place importante à la vision techno-optimiste des décennies à venir, se traduisant par des perspectives très favorables de rétablissement financier, contreparties d'évolutions bien moins favorables du niveau de vie relatif des retraités. C'est plutôt un élargissement de ces hypothèses vers le bas qu'il serait prioritaire de tester ».

La réforme des retraites devrait finalement établir un moyen terme, adapté aux temps actuels, entre deux écueils. D'un côté, le système par répartition ne doit pas se transformer en un dispositif financier soumis à des choix individuels, où chacun jugera d'abord de la rentabilité de l'opération « épargne » pour lui-même. Mais de l'autre, il ne doit pas conduire, sous le prétexte d'une solidarité mal comprise, à générer des rentes indues au bénéfice de certaines générations (aînées, par exemple) ou de groupes sociaux mieux protégés que d'autres.

Un relancement du fonds de réserves des retraites (FRR) serait sans doute salutaire : nous n'avons rien dit là-dessus, ni sur l'épargne retraite (loi Pacte), ni sur le financement de la croissance par l'épargne des ménages. La problématique du vieillissement ne s'arrête pas à la question du partage de la valeur ajoutée entre les générations à travers le système de retraite par répartition mais aussi pose la question du financement et de l'affectation du capital productif à long terme (Masson et Touzé, 2019) ■

Références

Bozio A. et T. Piketty, 2008, *Pour un nouveau système de retraite : des comptes individuels de cotisations financés par répartition*, Éditions ENS rue d'Ulm.

Bozio A., S. Rabaté, A. Rain et M. Tô, 2019, « Faut-il un âge de référence dans un système de retraite en points ? », *Note de l'IPP*, n° 42.

Commission européenne, 2018, « The 2018 Ageing Report », *Institutional paper*, n° 79, mai.

Comité de suivi des retraites, 2020, *7e avis*, 21 décembre.

COR, 2020, *Évolutions et perspectives des retraites en France*, Rapport annuel, 26 novembre.

Cornilleau G. et H. Sterdyniak, 2017, « Faut-il une nouvelle réforme des retraites ? », *OFCE Policy brief*, n° 26, 2 novembre.

Devolder P., 2020, « Propositions de réforme des retraites publiques en Belgique », *Revue de l'OFCE*, 170 (à paraître).

Delevoye J.-P., 2019, *Pour un système universel de retraite. Préconisations du Haut Commissaire à la réforme des retraites*, Haut-commissariat à la réforme des retraites, juillet.

Dherbécourt C., G. Maigne et M. Viennot, 2020, « La retraite, le patrimoine de ceux qui n'en ont pas ? », France Stratégie, *Note d'Analyse*, n° 89, mai.

Direction interministérielle de la transformation publique, 2018, *A quelles conditions la confiance de tous dans le système de retraite peut-elle être renouvelée ? Avis citoyen à l'attention du Haut-Commissaire à la réforme des retraites*, décembre 2018.

Dubet F., 2019, *Le temps des passions tristes. Inégalités et populisme*, Seuil, collection La République des Idées, Paris.

Gannon F., G. Le Garrec, et V. Touzé, 2018, « Réformer le système de retraite : pourquoi, comment ? », *L'économie française 2019* (OFCE éd.), pp. 86-97, Coll. Repères, La Découverte.

Gannon F., G. Le Garrec, G. Lenfant et V. Touzé, 2020, « Pension d'un salarié du secteur privé et transitions vers un système universel de retraite par points : étude d'impact pour une carrière complète sous plafond », *Sciences Po OFCE Working Paper*, n° 11/2020, https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2020-11.pdf.

Guillemard A.-M., 2017, « Longévité humaine : repenser toute l'organisation des âges, des temps sociaux et des liens entre générations », in *Allongement de la vie : quels défis, quelles politiques*, A.-M. Guillemard, E. Mascova (eds.), La découverte, Paris, pp. 115-138.

Haut-commissariat à la réforme des retraites, 2018, « Synthèse cartographique de la consultation publique », 11 décembre 2018. (https://participez.reforme-retraite.gouv.fr/media/default/0001/01/14a9ed7b9b4dc937f9830fb2b89259bb0683b8a2.pdf).

Institut Montaigne, 2020, *Retraites : pour un régime équilibré*, note, mars. https://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/retraites-pour-un-regime-equilibre-note.pdf

Macron E., 2017, *Présentation du Programme présidentiel*, 2 mars.

Masson A., 2020, « La retraite par répartition au crible de la pensée multi-solidaire », *Revue de l'OFCE*, n° 170 (à paraître).

Masson A. et V. Touzé, 2019, « Vieillissement et épargne des ménages. Comment favoriser une meilleure accumulation du capital ? », *Revue de l'OFCE*, n° 161, pp. 225-286.

Mayer T. et E. Wasmer, 2010, « Y-a-t-il un consensus entre les économistes en France? », *Revue française d'économie*, n° 98-99, p. 201-220, https://www.aef.asso.fr/publications/revue-d-economie-financiere/98-information-et-formation-eacute-conomiques-et-financi-egrave-res/2359-y-a-t-il-du-consensus-entre-eacute-conomistes-en-france

Natoli F., 2020, « Le recours à l'article 49 al-3 dans le cadre de la réforme des retraites : les limites constitutionnelles à la rationalisation parlementaire », *Revue des droits de l'homme*, https://journals.openedition.org/revdh/8972

Secrétariat d'État chargé des retraites, 2020a, *Etude d'impact des projets de loi organique relatif au système universel de retraite et de loi instituant le système universel de retraite*, 24 janvier.
https://reforme-retraite.gouv.fr/IMG/pdf/etude_d_impact_-_24_janvier_2020.pdf.

Secrétariat d'État chargé des retraites, 2020b, *Projet de loi instituant un système universel de retraite*, mars.

Secrétariat d'État chargé des retraites, 2020c, *Projet de loi organique relatif au système universel de retraite*, mars.

Settergren O., 2003, « La réforme du système de retraite suédois. Premiers résultats », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, pp. 337-368.

Nos derniers Policy briefs

14 janvier 2021 (*Policy brief 82*)
Croissance mondiale confinée en 2020
Sabine Le Bayon, Hervé Péléraux

11 décembre 2020 (*Policy brief 81*)
Évaluation au 11 décembre 2020 de l'impact économique de la pandémie de COVID-19 en France et perspectives pour 2021
Magali Dauvin, Bruno Ducoudré, Éric Heyer, Pierre Madec, Mathieu Plane, Raul Sampognaro, Xavier Timbeau

9 novembre 2020 (*Policy brief 80*)
De la monétisation à l'annulation de la dette publique, quels enjeux pour les banques centrales ?
Christophe Blot, Paul Hubert

19 octobre 2020 (*Policy brief 79*)
Investissement et capital productif publics en France : état des lieux et perspectives
Mathieu Plane, Xavier Ragot, Francesco Saraceno

14 octobre 2020 (*Policy brief 78*)
Perspectives économiques 2020-2021
Résumé des prévisions du 14 octobre 2020
Département analyse et prévisions de l'OFCE, sous la direction d'Éric Heyer et Xavier Timbeau

01 octobre 2020 (*Policy brief 77*)
Échanges commerciaux des produits et équipements de protection médicale : quels enseignements de la pandémie de COVID-19 ?
Raphaël Chiappini, Sarah Guillou

06 juillet 2020 (*Policy brief 76*)
Firm liquidity and solvency under the Covid-19 lockdown in France
Mattia Guerini, Lionel Nesta, Xavier Ragot, Stefano Schiavo

André Masson, Vincent Touzé, 2021, « Heurs et malheurs du système universel de retraite », *OFCE Policy brief* 83, 19 janvier.

Directeur de la publication Xavier Ragot
Rédacteur en chef du blog et des *Policy briefs* Guillaume Allègre
Réalisation Najette Moummi (OFCE).
Copyright © 2021 – OFCE *policy brief* ISSN 2271-359X. All Rights Reserved.

www.ofce.sciences-po.fr @ofceparis

Observatoire français des conjonctures économiques I Centre de recherche en économie de Sciences Po
10, place de Catalogne I 75014 Paris I Tél/ 01 44 18 54 00