

Colloque Retraite et vieillissement – Edition 2025

Plénière du 10 octobre 2025 ; 7« Réforme des retraites dans l'UE : des réponses encore trop partielles à une crise structurelle »

Introduction par **Gabin Langevin** (CDC)

Intervenants :

-**Elsa Fornero** (ancienne Ministre italienne du Travail, des Politiques sociales et de l'égalité des genres ; Université de Turin)

- **Patrick Aubert** (Institut des politiques publiques)

Lecture d'Elsa Fornero

Elsa Fornero introduit son exposé en partant de la situation dans laquelle elle est intervenue en 2011 en Italie dans un contexte de crise : crise européenne et crise financière avec attaque de l'euro. La situation politique italienne est bloquée, raison pour laquelle il est demandé à Mario Monti de former un gouvernement technicien, ou plutôt de technocrates, comme étaient désignés ses membres lors de sa formation, le mot de « technocrates » étant rapidement devenu une insulte.

La lecture proposée par Elsa Fornero ne se veut pas être académique mais plutôt être le fruit de son expérience et de ses recherches, et plus précisément de l'expérience combinée de mener une réforme des retraites et de penser une réforme quand on est à l'université, dans son bureau, et qu'on cherche à imaginer « le meilleur système ».

Or il n'y a pas de « meilleur système ». Il y a beaucoup de systèmes, avec chacun ses limites et problèmes, et chaque système doit être étudié. Surtout, et c'est là le message principal, les réformes doivent être faites avec la population. Elles doivent être partagées et appropriées. Elles ne sont pas seulement des instruments techniques, mais des moyens de transformer la société.

Lorsque nous parlons de réforme des retraites, nous devons partager une base commune. Qu'entendons-nous par retraite ? Et qu'entendons-nous par une réforme des retraites ? Les gens ont des notions très différentes de ce qu'est une réforme, et en particulier de ce qu'est un système de retraite.

Dans le cadre de la théorie du cycle de vie de Modigliani, les individus passent par trois phases de vie : la jeunesse (lorsque qu'on acquiert une formation initiale), l'activité professionnelle à l'âge adulte (lorsque l'on travaille et l'on gagne un revenu) et la retraite (lorsque le revenu du travail cesse). Par conséquent, les individus doivent épargner pendant leurs années de travail pour financer leurs consommations au cours de la retraite. Ce cadre est très simple, mais il établit un lien fort entre la vie active et la vie à la retraite : la pension est le résultat de l'épargne pendant la vie active.

Puis vient le rôle de l'assurance : le capital accumulé est transformé en rente viagère, qui prend en compte l'incertitude liée à l'espérance de vie à la retraite. Cela réduit le risque de survivre au-delà de l'épuisement de son capital et, inversement, de trop épargner et de mourir prématurément, laissant un legs non intentionnel. Une rente viagère garantit un revenu pour le reste de sa vie, qu'elle soit longue ou courte. Comment tout cela se transforme-t-il en un système de retraite ? En Europe, il a été décidé que cela ne pouvait pas être laissé aux seuls choix des individus et aux forces du marché ; c'est de la responsabilité de la communauté et de l'État. La manière la plus simple de garantir ce système est de rendre l'épargne obligatoire pendant la vie

active. Lorsque les individus commencent à travailler, ils sont automatiquement inscrits au système de retraite : l'affiliation est obligatoire. L'État détermine la part du revenu consacré aux cotisations (en Italie, le taux de cotisation est de 33 %, fixé par le Parlement) et définit les règles de départ à la retraite telles que l'âge légal d'ouverture des droits et les âges possibles de départs anticipés. Il fixe également la formule de calcul de la pension, c'est-à-dire la manière dont les cotisations sont transformées en prestations dans un système collectif obligatoire.

En Europe, les systèmes de retraite ont progressivement évolué des régimes à prestations définies (DB) vers des régimes à cotisations définies (DC). Dans tous les cas, le système reste public. Contrairement aux systèmes à financements privés, les régimes de retraite publics n'investissent pas les cotisations sur les marchés financiers. Au lieu de cela, les cotisations sont utilisées immédiatement pour payer les pensions actuelles. Dans le cas de l'Italie, l'Istituto Nazionale Previdenza Sociale (INPS) n'ayant pas de réserves, les cotisations seules sont insuffisantes, donc l'État comble le déficit par un financement par l'impôt ou par de la dette publique. Il s'agit du modèle de répartition : il ne repose pas sur des actifs financiers, mais sur un contrat intergénérationnel. Les cotisations des travailleurs d'aujourd'hui sont utilisées pour payer les pensions des retraités d'aujourd'hui.

Y a-t-il un rendement des cotisations dans un tel système ? Oui : à l'équilibre, le rendement implicite est égal au taux de croissance du PIB – c'est-à-dire la somme de la croissance de l'emploi et de la croissance de la productivité. En ce sens, un système en répartition « investit » dans le capital humain plutôt que sur les marchés financiers.

Cependant, ce modèle est confronté à des défis majeurs. Les systèmes en répartition fonctionnent bien lorsque les conditions démographiques sont favorables. Néanmoins, aujourd'hui de nombreux pays font face à un vieillissement rapide de leur population et à une diminution de leur main-d'œuvre. La croissance de la productivité a ralenti dans toute l'Europe et a stagné dans certains pays. Les taux d'emploi restent encore faibles dans plusieurs pays ; par exemple aux environs de 63 % en Italie, ce qui constitue l'un des taux les plus bas d'Europe. En fin de compte, les systèmes en répartition reposent sur deux piliers majeurs : la démographie et la performance économique (emploi et productivité).

Les décisions politiques sont un autre défi. Parce que le système est public, la soutenabilité du système à long terme nécessite de fixer des paramètres tels que les niveaux de prestations et les âges d'ouverture des droits à la retraite dans une perspective à long terme. Cependant, les prises de décision politique manquent souvent de cette perspective à long terme. Il existe également une tentation récurrente d'utiliser les systèmes de retraite pour promouvoir la solidarité – un objectif important – mais parfois les mécanismes de redistribution créent des privilèges pour certains groupes. Les formules de pension doivent donc rester compatibles avec la soutenabilité à long terme.

Un système public en comptes notionnels (NDC) permet une redistribution transparente vers les moins favorisés, tout en éliminant les privilèges au sommet. Dans les systèmes NDC, les cotisations sont cumulées sur les comptes notionnels et les prestations de retraite sont calculées de manière similaire aux rentes d'assurance privée, tout en restant dans le cadre de la répartition et sans accumuler de réserves financières. Toute redistribution devrait alors être financée par l'impôt – qui est progressif – plutôt que par les cotisations, qui sont proportionnelles et contributives et donc non redistributives.

Un système de retraite bien conçu doit garantir une répartition équitable des risques tout au long du cycle de vie et entre les générations, prévenir de la pauvreté des personnes âgées et être transparent. Ceci est facile à énoncer, mais difficile à mettre en œuvre.

L'Europe fait face aux effets combinés du vieillissement démographique, de la diminution de la population en âge de travailler, de gains de productivité faibles et de bas niveaux d'emploi dans certains pays. Sans changement de politique, le vieillissement réduira la croissance du revenu par habitant. La meilleure réponse est de mieux mobiliser les ressources humaines : augmenter l'emploi des femmes, réintégrer les jeunes NEETs (ni en emplois, ni en études, ni en formation) dans l'éducation et l'emploi, et encourager les travailleurs plus âgés à rester en activité plutôt que de se fier à l'idée fausse selon laquelle la retraite anticipée pour les seniors libère plus d'emplois pour les jeunes. Le marché du travail doit être inclusif.

Dans la plupart des pays européens, les réformes n'ont commencé que dans les années 1990, malgré les alertes démographiques. Beaucoup d'entre elles ont été mises en œuvre très progressivement. Certains systèmes restent trop généreux, ignorant les contraintes démographiques et économiques. En Italie, la réforme de 2011, bien que difficile, a aidé à stabiliser la part des dépenses de retraites dans le PIB et a évité une crise financière.

Il existe de profondes différences entre ce que disent les études sur les réformes des retraites à adopter et leur mise en œuvre. En effet, leur mise en œuvre peut impliquer une forte résistance sociale et politique. L'opinion publique peut être hostile : lors de la réforme italienne par exemple, les opposants ont affirmé que les membres du gouvernement étaient des "serviteurs des banques allemandes". Même les politiciens qui ont voté en faveur de la réforme ont ensuite refusé de la défendre. Elsa Fornero alors Ministre et son équipe ont rédigé la réforme en deux semaines. Elle a été approuvée par le gouvernement le 5 décembre 2011, et adoptée par une large majorité du Parlement le 22 décembre. Elle n'était pas parfaite mais elle apparaissait nécessaire pour l'avenir du pays.

Jean-Claude Juncker a déclaré un jour : « nous savons tous ce qui doit être fait ; nous ne savons simplement pas comment nous faire réélire une fois que nous l'avons fait. » Cette déclaration est cynique car elle suppose que les gens ne comprennent pas les réformes. Pour autant, mes propres recherches sur 22 réformes des retraites montrent que, bien que les gouvernements soient effectivement moins susceptibles d'être réélus après une réforme des retraites, cet effet est significativement plus faible lorsque la culture financière des personnes qui jugent la réforme est plus importante. En d'autres termes, lorsque les gens comprennent les principes et les objectifs d'une réforme, ils y sont moins opposés. C'est pourquoi les réformes des retraites doivent être expliquées clairement et de manière transparente : elles ne doivent pas être de simples ajustements techniques mais des transformations de la société.

Intervention de Patrick Aubert

Le cadre général des réformes des retraites en Europe vient de bien être posé, avec une articulation claire entre enjeux économiques, démographiques et politiques. L'objectif est maintenant de resituer le cas français, afin de voir dans quelle mesure il est semblable – ou non – à celui des autres pays européens.

On taxe souvent la France d'adopter des réflexes de village gaulois : notre cas serait unique et plus complexe. Ce n'est pas totalement inexact : il existe bien des particularités françaises, et nous y reviendrons, mais il est important de rappeler que, sur bien des aspects, la situation française est très similaire à celle des autres pays européens.

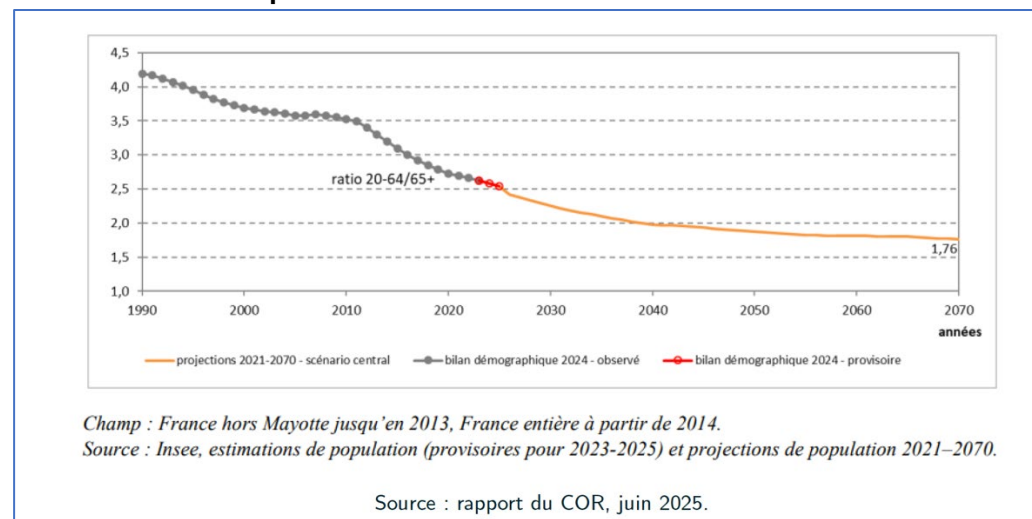
En premier lieu les défis démographiques et économiques sont les mêmes avec le vieillissement de la population lié à :

- l'augmentation de l'espérance de vie ;

- l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses du baby-boom ;
- la baisse récente de la fécondité, qui accélère encore le vieillissement « par le bas ».

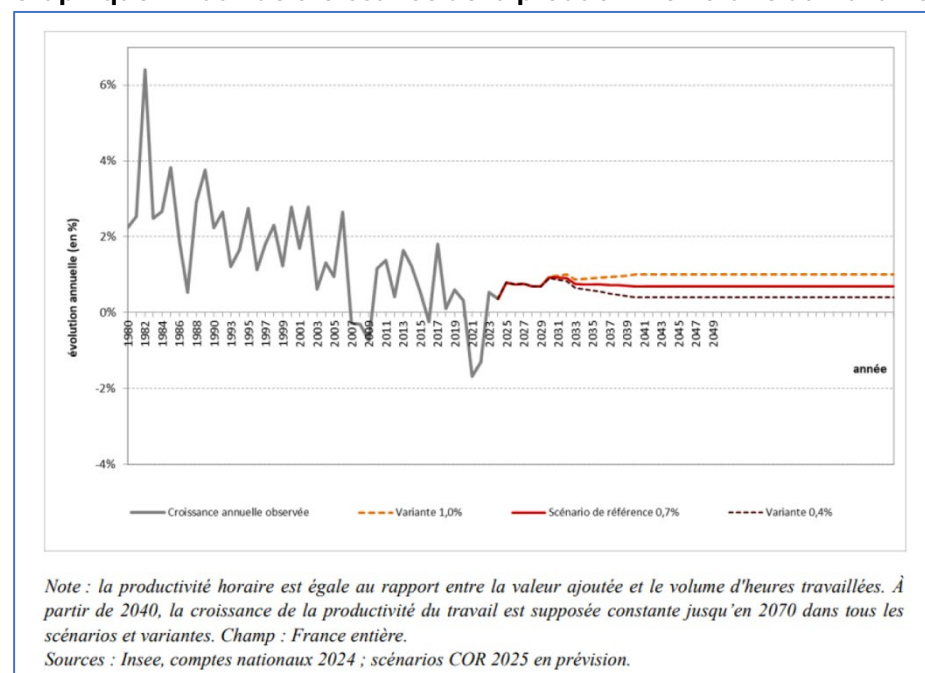
La diminution des gains de productivité fragilise également l'équilibre financier du système de retraite.

Graphique 1. Rapport démographique observé et projeté : population de 20-64 ans rapportée à celle de 65 ans et plus



Le graphique 1, issu du dernier rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR), présente l'évolution du rapport démographique, c'est-à-dire le ratio entre les 20-64 ans et les 65 ans et plus. On constate une baisse continue de ce ratio, sans inversion de la tendance. À partir de 2011, lorsque les premières générations du baby-boom atteignent 65 ans, la pente s'accroît. Il faut insister sur un point : le baby-boom n'est pas un simple « mauvais moment à passer ». Une fois cette vague passée, le rapport démographique ne remontera pas. En réalité, la période transitoire du baby-boom, c'était avant les départs à la retraite, des générations nombreuses encore en activité et qui finançaient les retraites de générations moins nombreuses. Ce moment est désormais derrière nous.

Graphique 2. Taux de croissance de la productivité horaire du travail observés puis projetés



Le graphique 2, toujours du COR, montre l'évolution de la productivité du travail depuis 1990. Là encore, on constate un net ralentissement. Certains s'amusent à poursuivre la ligne grise que l'on voit s'enfoncer dans la décroissance. Sans en arriver là, on voit bien que les projections intègrent désormais l'hypothèse d'un taux de croissance faible de la productivité.

Face à ces défis, les réponses apportées en France ne sont pas fondamentalement originales : elles ressemblent à celles des autres pays européens qui ont dû réformer leurs systèmes de retraite pour les équilibrer. Depuis quarante ans, toutes les réformes ont poursuivi les mêmes objectifs :

- augmenter la durée d'activité (âge légal, durée requise) ;
- modérer le niveau des pensions (passage de l'indexation sur les salaires à une indexation sur les prix, sous-indexation par rapport à l'inflation) ;
- introduire de la flexibilité (en se rapprochant d'une neutralité actuarielle à la marge sur les âges de départ, en développant la retraite progressive) ;
- encourager l'épargne retraite complémentaire (en France, avec la généralisation des plans d'épargne retraite permise par la loi PACTE en 2019).

Il existe quatre aspects en particulier qui caractérisent la situation française. Si ces aspects ne sont pas tous propres à la France, ils pèsent dans le débat.

Le premier a trait à la complexité du système et des dispositifs. Avec le temps, la France a empilé les dispositifs, accumulé les règles pour répondre à des objectifs redistributifs. On ne demande plus seulement au système de retraite de transférer des revenus des actifs vers les retraités ou d'assurer un revenu aux personnes âgées, mais aussi de corriger des inégalités : entre hauts et bas revenus, entre hommes et femmes, entre carrières continues et discontinues, etc.

Cette complexité est souvent perçue négativement, car elle rend les réformes plus difficiles à comprendre et à mettre en œuvre. Pour autant, on pourrait aussi la voir comme une opportunité : un système riche en paramètres offre beaucoup de leviers d'ajustement, donne davantage de degrés de liberté. Cela permet, en théorie, de faire des réformes plus fines, plus « dans la dentelle », et ainsi de cibler certaines catégories sans pénaliser les autres. Le problème, c'est qu'il faut pour cela une vision claire de l'ensemble des redistributions produites par le système, sinon, chaque mesure entre potentiellement en conflit avec d'autres, et on finit par avoir une multitude d'objectifs partiellement incompatibles.

Le deuxième aspect du système français : pour certains de ses dispositifs, il compte aussi des effets anti-redistributifs. Globalement, il réduit les inégalités, mais certains mécanismes internes les accentuent. Cela vient notamment d'une interprétation particulière du principe de contributivité. La contributivité, au sens strict, est l'idée que les droits acquis sont proportionnels aux contributions. Toutefois, en France, cette notion est parfois comprise de manière plus qualitative dans le sens où les personnes qui ont beaucoup contribué devraient bénéficier d'avantages supplémentaires, au-delà de la simple proportionnalité. En conséquence, certaines mesures favorisent les carrières longues ou les carrières continues au-delà de ce que le justifie leurs efforts contributifs.

Le troisième aspect concerne la fragmentation institutionnelle. On a en France un système très morcelé entre divers régimes. Contrairement à d'autres pays où un régime principal domine, le régime général français ne couvre qu'environ 40 % de la masse des pensions. On ne peut donc pas raisonner en considérant qu'il y a un tronc commun et quelques régimes annexes : il faut tenir compte de blocs relativement autonomes avec des poids non négligeables.

La spécificité française réside sans doute dans la coexistence de régimes de base et de régimes complémentaires. À sa création, le système de retraite français était beaucoup plus proche de ce qui existe dans les autres pays européens, avec des régimes de base de sécurité sociale et des régimes professionnels dans certains secteurs ou dans certaines entreprises. Ces régimes complémentaires ont été généralisés et rendus légalement obligatoires ; ils font donc partie intégrante du système. Cette spécificité explique pourquoi les dépenses de retraite du système obligatoire sont importantes en France, son périmètre étant plus large.

Une difficulté complémentaire dans le pilotage du système réside dans une double injonction dans les préférences des Français, avec d'un côté une forte demande d'équité qui tient compte des retraites de l'ensemble des personnes, et de l'autre, un attachement très fort à garder l'indépendance des régimes complémentaires et obligatoires. En d'autres termes, il y a un fort désir pour que les règles soient les mêmes pour tous tout en voulant conserver un système morcelé où les décisions sont prises par des pilotes différents.

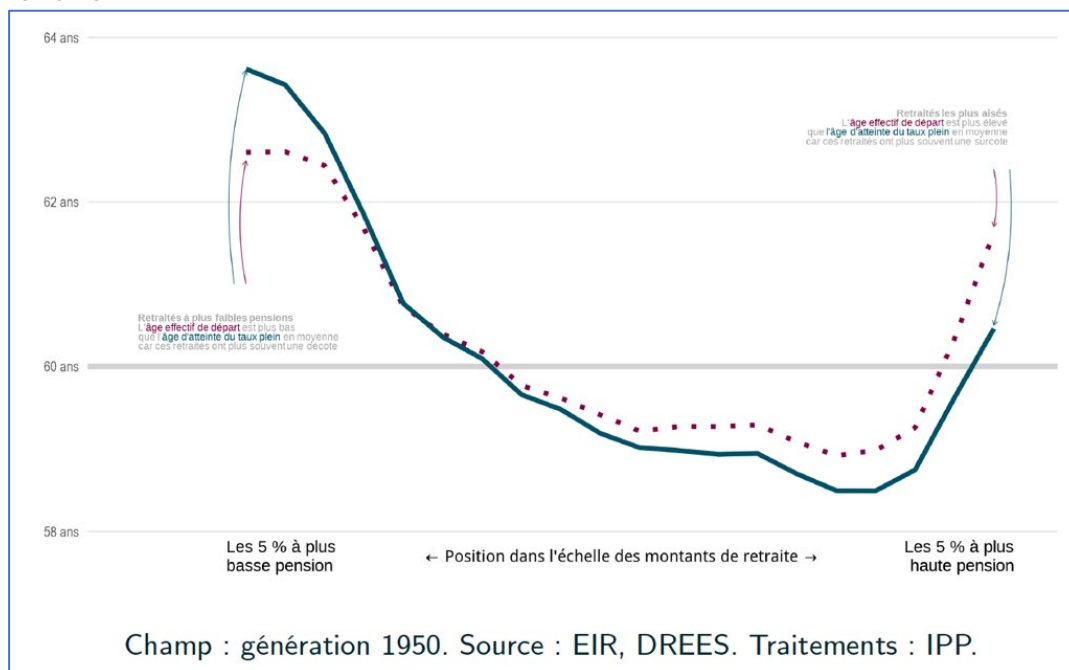
Le quatrième aspect majeur du système de retraite français est lié à son financement mixte par les cotisations et par le budget de l'Etat. Si le financement repose principalement sur les cotisations, une part vient aussi du budget de l'Etat, via des taxes affectées ou la CSG. En théorie, cela peut donner de la souplesse, avec un système s'appuyant à la fois sur les droits contributifs et la solidarité nationale, mais en pratique, cette frontière est floue : on peut être tenté de financer des droits contributifs avec des taxes et impôts, ce qui brouille la logique d'ensemble du système.

Pour conclure, l'âge de départ à la retraite est un sujet particulièrement sensible en France. Tous les pays européens ont cherché à augmenter l'âge effectif moyen de départ à la retraite, mais la manière de le faire dépend beaucoup du contexte institutionnel. En France, la question se pose ainsi : « relever l'âge, oui, mais pour qui ? ». Historiquement, en 1945, le système reposait sur un âge minimal d'ouverture des droits et un âge de référence pour le taux plein à 65 ans, avec une modulation par décote et surcote. La revendication d'une retraite à 60 ans, ancienne, a abouti en 1983, mais en introduisant la durée validée comme le déterminant principal du départ au taux plein : l'âge légal n'a pas été abaissé, seulement la possibilité de partir au taux plein. La réforme a ainsi créé une grande disparité de situations : certaines personnes ont pu partir à 60 ans, quand d'autres devaient travailler jusqu'à 65 ans.

Depuis, les réformes successives ont continué à renforcer ce critère, notamment en prenant en compte non plus la seule durée de carrière, qui normalement intègre les périodes de chômage, d'invalidité, etc. mais la durée d'assurance cotisée, qui est une durée essentiellement passée en emploi. Cette évolution favorise les carrières continues avec peu d'épisodes de précarité. Par conséquent, le système aujourd'hui est très individualisé ; le taux plein peut être atteint entre 60 et 67 ans selon les situations, ce qui constitue une spécificité très française. Cette variabilité interroge quant à la justice du système : les personnes handicapées atteignent souvent le taux plein plus tard que les personnes valides ; les plus précaires partent plus tard que les mieux insérées.

Le graphique 3 montre que, pour la génération 1950, dernière génération non concernée par la réforme de 2010, on observe une relation inverse entre niveau de pension et âge d'attente du taux plein. Ainsi, plus la pension est faible et plus l'âge d'atteinte du taux plein est élevé. C'est l'inverse pour les pensions les plus importantes. En d'autres termes, ceux qui touchent les pensions les plus modestes partent globalement plus tard.

Graphique 3. Âges de départ à la retraite et d'obtention du taux plein selon le niveau de retraite



Questions

André Masson s'adresse à Elsa Fornero : le fait que les jeunes ne soient politiquement pas représentés pose un problème dans un système où l'on mobilise les solidarités intergénérationnelles. On pourrait imaginer une politique d'indexation : par exemple, les retraites élevées, au-delà d'un certain seuil, seraient indexées sur la réussite des jeunes pauvres, ou sur la baisse du taux de NEETs. Ainsi, les baby-boomers, au lieu de dire « après moi le déluge », seraient directement intéressés au sort des jeunes générations. Comme on ne peut pas vraiment compter sur la mise en place d'une institution qui représente les jeunes, que penser d'une politique d'indexation automatique de ce type ?

Elsa Fornero : les jeunes Italiens quittent l'Italie car elle ne leur offre pas d'opportunités. Ou alors ils restent, mais ne quittent pas leur famille, parfois jusqu'à 35 ans. C'est lié au fort taux de chômage des jeunes : sans travail, comment payer l'université, comment payer un logement ? La meilleure chose à faire pour les jeunes reste d'investir dans le système éducatif, en faisant que l'école soit vraiment pour tous, pas seulement pour certains.