

VIABILITE DE LA REPARTITION

La critique des projets de « réforme » des retraites par répartition et des supposés avantages de la capitalisation débouche sur une proposition centrale : c'est à l'intérieur du système par répartition que le « problème » démographique peut et doit être traité pour des raisons d'efficacité économique et de justice sociale.

Toute la discussion part du ratio démographique qui rapporte le nombre de personnes âgées de 60 ans et plus au nombre de personnes âgées de 20 à 59 ans. Ce ratio vaut 38,5 % en 1995 et passerait, selon le rapport Charpin, à 72,6 % en 2040. Autrement dit, pour chaque personne susceptible de se trouver à la retraite en 1995, il y a 2,6 personnes d'âge actif, et il ne devrait plus y en avoir que 1,4 en 2040. Dans la logique d'un système par répartition, cette vive progression du ratio de dépendance doit s'accompagner d'une augmentation du taux de cotisation qui assure l'égalité entre cotisations et pensions. Tout repose ensuite sur le postulat suivant selon lequel cette hausse de cotisation, qui traduit le vieillissement de la population, serait insupportable. *« C'est toute la question de la tolérabilité des prélèvements obligatoires. S'il n'existe aucun plafond à ceux-ci, l'adaptation au nouveau régime démographique devrait pouvoir se faire en douceur (à supposer bien sûr que les progrès de productivité gardent un rythme correct), et la réflexion pourrait s'arrêter là. Inversement, si un tel plafond existe réellement, une réflexion s'impose sur la façon de le contourner. C'est dans cette hypothèse répandue selon laquelle ce plafond serait d'ores et déjà atteint que nous allons nous placer. »*¹ C'est cette idée (« répandue », mais par qui ?) qu'il faut évidemment refuser parce qu'elle repose sur une dramatisation excessive et irresponsable des projections.

La répartition en une formule

Un système de retraites par répartition est une caisse qui transfère en flux continu les cotisations versées par les entreprises aux retraités. Aux frais de gestion près – qui sont largement inférieurs à ceux que l'on constate dans les fonds de pension – les dépenses de cette caisse sont égales au total des pensions versées, qui peut se décomposer en nombre de retraités et pension moyenne. Les recettes sont obtenues en appliquant un taux de cotisation moyen à la masse salariale, qui se décompose elle-même en nombre de salariés et salaire moyen. L'équilibre entre emplois et ressources de la caisse peut donc s'écrire de la manière suivante :

nombre de salariés * salaire moyen * taux de cotisation
= nombre de retraités * pension moyenne

On peut déduire de cette relation le taux de cotisation qui assure l'égalité comptable entre recettes et dépenses de la caisse. Il s'écrit ainsi :

$$\text{taux de cotisation} = \frac{\text{nombre de retraités}}{\text{nombre de salariés}} * \frac{\text{pension moyenne}}{\text{salaire moyen}}$$

On voit alors apparaître deux grandeurs significatives. Le rapport entre le nombre de retraités et le nombre de salariés actifs est le **ratio de dépendance observé** (il laisse de côté les chômeurs) ; le rapport entre pension moyenne et salaire moyen est le **taux de remplacement**. Toute la logique d'un système par répartition est donc contenue dans la formule suivante :

taux de cotisation = ratio de dépendance * taux de remplacement

¹ Didier Blanchet, « Retraites et croissance à long terme : un essai de simulation », *Economie et prévision* n°105, 1992.

Cette formule permet de comprendre qu'une augmentation donnée du ratio de dépendance ne peut se solder que de deux manières :

- soit le taux de cotisation augmente lui aussi pour accompagner la progression du ratio de dépendance, et cette augmentation est exactement parallèle si le taux de remplacement est maintenu constant ;
- soit le taux de cotisation n'augmente pas du tout, ou pas assez, et c'est le taux de remplacement qui doit baisser, ce qui revient à dire que les retraités s'appauvrissent par rapport aux salariés actifs.

Cette présentation permet déjà de comprendre pourquoi il est strictement impossible de prétendre que l'on est favorable au principe de la répartition si l'on dit par ailleurs que le taux de cotisation ne doit plus jamais augmenter.

L'équivalence-productivité

L'augmentation du taux de cotisation peut-elle devenir insupportable ? Dans l'absolu, on pourrait imaginer que l'augmentation du nombre de retraités soit tellement rapide qu'il ne serait pas possible de faire progresser simultanément leur pouvoir d'achat et celui des salariés. On verrait se mettre en place une forme de lutte de classes intergénérationnelle que les adversaires de la répartition s'attachent d'ailleurs à susciter. En réalité, nous sommes très loin de ce cas de figure.

Pour le montrer, on raisonnera à partir de deux règles, qui sont des règles équitables et soutenables :

- première règle : la masse salariale augmente au même rythme que la valeur ajoutée. Cela revient à dire que la part des salaires est constante à moyen terme, ou encore que le salaire (y compris les cotisations) augmente au même rythme que la productivité – la valeur ajoutée par tête ;
- seconde règle : le pouvoir d'achat de la pension moyenne augmente au même rythme que le salaire net, et ce parallélisme est assuré, à l'intérieur de la masse salariale, par l'augmentation du taux de cotisation.

Avec ces deux règles, la progression de la productivité peut se décomposer en deux fractions :

- la progression du pouvoir d'achat uniforme, la même pour les salaires nets et les pensions ;
- une « ponction » correspondant à l'augmentation du nombre de retraités (qui reçoivent du revenu sans contribuer à sa production) par rapport aux salariés qui produisent cette valeur nouvelle.

Cette reconduction du système par répartition conduit-elle alors à des situations réellement insupportables, où par exemple, le pouvoir d'achat moyen ne progresserait plus ou même reculerait ? C'est bien cette menace implicite qui sous-tend le discours dominant mais on se trouve en réalité très éloigné d'une telle catastrophe. Les deux règles retenues conduisent à une relation fondamentale qui peut s'interpréter ainsi : le salaire net moyen et la pension moyenne progressent à la même vitesse, et cette progression est égale à celle de la productivité moins un certain montant de pouvoir d'achat qui correspond au transfert vers les nouveaux retraités. Autrement dit la hausse du taux de cotisation peut se mesurer en équivalent-productivité, et cet effet du vieillissement ne dépend plus que du ratio de dépendance, compte tenu encore une fois des règles que nous nous sommes données.

L'ampleur de ce transfert doit donc être appréciée par rapport à l'évolution de la productivité attendue. S'il était du même ordre de grandeur que celle-ci ou la dépassait, on pourrait effectivement imaginer un conflit de répartition dans la mesure où la quasi-intégralité des gains de productivité seraient captés par les nouveaux retraités, et seraient épuisés par le simple maintien du niveau de vie de chacun. Au-delà seulement commenceraient des conflits absolus de répartition entre retraités et salariés. Voilà pour l'algèbre. Il faut en venir ensuite à l'arithmétique pour se demander si nous sommes proches ou non de situations de tension insupportable.

Notre évaluation des projections du rapport Charpin

Nous avons mené ce travail sur les hypothèses du rapport Charpin et sur un autre scénario obtenu en corrigeant un certain nombre d'entre elles. Ce sont les hypothèses portant sur le nombre de personnes occupées qui sont particulièrement sujettes à caution. De nombreux facteurs peuvent en effet conduire à moduler les résultats, parmi lesquels le solde migratoire ou l'âge de la retraite. On en signale ici un autre, qui est l'activité des femmes : sur ce point, les projections du rapport Charpin postulaient une poursuite de la progression de l'activité féminine à un rythme ralenti dans la mesure où on serait proche de la « saturation ». C'est oublier complètement la question du temps partiel en grande partie imposé aux femmes qui est la contrepartie de taux d'activité qui, effectivement, se rapprochent de ceux des hommes. Supposons pour mesurer le potentiel en population active que l'on passe de 80 à 90 % de taux d'activité des femmes de 20-59 ans, et que l'on transforme tous les emplois à temps partiel en emplois à plein temps. La première hypothèse correspond à une augmentation de 12,5 % (90/80). Supposons que le temps partiel est en moyenne du mi-temps : en passant à du plein temps, on doublerait le nombre d'heures pour le tiers des femmes aujourd'hui à temps partiel, ce qui conduit à une augmentation potentielle de 20 % des heures travaillées. Au total l'activité des femmes peut augmenter d'un tiers, soit environ 15 % de l'ensemble de la population active.

Il y a enfin l'hypothèse d'un taux de chômage « d'équilibre » que, dans sa phase initiale, le rapport Charpin avait éternellement fixé à 9 %. Il repose sur une pseudo-théorie décrétant qu'on ne peut descendre en dessous d'un taux de chômage fatidique baptisé NAIRU. Cela dit, ce paramètre ne modifie pas considérablement l'évolution du ratio de dépendance. Imaginons par exemple un scénario optimiste de retour à un quasi plein-emploi, avec un taux de chômage de 3 % au lieu des fatidiques 9 %. On obtient alors un facteur correcteur de $(1-0,03)/(1-0,09)$ soit un peu plus de 6 % d'actifs en plus, ce qui ne change pas qualitativement les termes du problème. En retenant cette dernière évaluation, ainsi que le surcroît d'activité des femmes, on obtient un supplément de population active de 20 % qui définit notre « variante haute ».

Au total, le résultat est sans équivoque : même avec les données pessimistes du rapport Charpin, le vieillissement opère un transfert équivalent à 0,52 point de productivité par an. Avec notre hypothèse haute, qui suppose une population active plus élevée de 20 %, on réduit à peu près dans cette proportion la contribution supplémentaire aux retraites qui équivaut alors à 0,34 point de productivité (tableau 1). On est donc très loin de la catastrophe attendue.

Tableau 1. Evolution du ratio retraités/actifs occupés

| Hypothèses | 1995 | 2040 | Equivalent productivité |
|---------------------------|------|------|-------------------------|
| Scénario du Plan | 46 % | 84 % | 0,52 % |
| Notre hypothèse « haute » | 46 % | 70 % | 0,34 % |

La manière dont se calcule l'équivalent-productivité du vieillissement est très simple. Elle est d'ailleurs indépendante de toute hypothèse portant sur la progression de la productivité, dans la mesure où celle-ci permet au revenu des actifs et des retraités d'augmenter plus mais sans modifier la part relative des uns et des autres. Dans le scénario du Plan, le ratio de dépendance passe de 46 % à 84 % entre 1995 et 2040. L'indicateur de « ponction » des retraités est multiplié dans la proportion $(100+84)/(100+46)$ soit 1,26. Mais cette progression est étalée sur 45 ans. Chaque année le coefficient multiplicatif est égal à 1,26 puissance $1/45$ soit 1,0052 soit un équivalent-productivité de 0,52 %. Ce résultat, obtenu à partir des chiffres de la commission Charpin, rejoint des évaluations antérieures, émanant y compris d'adversaires de la répartition comme Kessler ².

² « Prenons la période de dégradation la plus rapide, c'est-à-dire la période 2005-2025. Dans cette période, il suffirait d'un progrès de productivité de l'ordre de 0,5 % par an pour compenser la diminution relative du nombre d'actifs » écrivaient Didier Blanchet et Denis Kessler dans « Prévoir les effets économiques du vieillissement », *Economie et statistique* n°233, juin 1990.

On peut illustrer ce résultat d'une manière plus parlante. Avec une progression de la productivité horaire de 2 % (équivalente à la moyenne observée sur le XXème siècle) on peut, à la fois :

- maintenir la part relative des salaires et des profits ;
- faire progresser les retraites au même rythme que le salaire net : 0,5 % de productivité ;
- passer progressivement aux 30 heures : 0,6 % de productivité ;
- assurer une progression générale du pouvoir d'achat de 0,9 % par an, à coût salarial unitaire constant, de telle sorte que le pouvoir d'achat de tous, salariés ou retraités, aurait ainsi progressé de 50 %.

A partir de choix différents quant à la répartition des gains de productivité, on peut arriver à une situation en 2040 où la durée du travail serait de 25 heures, et où tout le monde, salariés et retraités, obtiendrait un revenu supérieur de 25 % à ce qu'il est aujourd'hui. Ces projections sont décidément le contraire d'une catastrophe, ce qui ne les empêche pas d'impliquer une augmentation considérable du taux de cotisation.

Et la croissance ?

Le rapport Teulade³ a mis en avant l'idée qu'une forte croissance permettrait d'assurer l'équilibre du système par répartition sans avoir même à augmenter le taux de cotisation ou toucher à l'âge de la retraite. La stabilisation de la part des retraites dans le revenu national serait possible pour une croissance moyenne de 3,5 % sur les 40 prochaines années. On peut discuter de la plausibilité de ce scénario et le considérer exagérément optimiste du point de vue de la croissance, digne des « Trente glorieuses ». Mais l'hypothèse sur la productivité est encore plus forte : pour que le nombre d'emplois créés compense l'arrivée de nouveaux retraités, il faut qu'elle progresse à un rythme nettement inférieur au taux de croissance de l'économie, par exemple 2 % de productivité pour 3,5 % de croissance.

Le scénario favorable du rapport Teulade suppose que la productivité reste à 2 % pour une croissance de 3,5 %, de telle sorte que les effectifs progressent considérablement : 1,5 % sur 40 ans, cela donne une augmentation de 80 % du nombre d'actifs occupés. Cette progression correspond effectivement à celle du nombre de retraités, de telle sorte que la proportion actifs/retraités est stabilisée.

Supposons qu'il n'en aille pas ainsi, et que la croissance de la productivité soit également à 3,5 %. Cela veut dire (à durée du travail inchangée) que les effectifs n'augmentent pas. Ce surcroît de productivité signifie que tous, salariés et retraités, auront un pouvoir d'achat qui augmentera plus vite, mais cela ne changera rien au fait que la part des retraités dans le revenu, et donc le taux de cotisation, devraient augmenter. En soi, la productivité ne réduit pas le transfert des actifs vers les retraités.

Ce scénario se heurte à donc à deux difficultés évidentes. La première est que l'on n'a jamais connu une croissance créant autant d'emplois. Ainsi, pendant les années d'expansion allant de la Libération à la rupture de 1974, la croissance de la productivité était à peu près équivalente à celle du PIB (autour de 5 %) de telle sorte que la croissance se faisait à effectifs presque fixes. Il s'agit donc non seulement d'une croissance soutenue mais surtout d'une croissance d'un type nouveau que l'on n'a jamais observé. Même en se fiant aux vertus de la nouvelle économie, on se heurte à une deuxième objection : l'accroissement de population active postulé excède largement le potentiel démographique et implique un recours massif à l'immigration. Que celle-ci soit appelée à jouer un rôle d'ajustement, cela est en train de devenir une évidence. Qu'elle puisse représenter une contribution aussi considérable (près de 15 millions de personnes sur 40 ans) c'est un cas de figure peu vraisemblable qui ne devrait en aucun cas être présenté comme une alternative qui suffirait à exclure définitivement toute nouvelle augmentation du taux de cotisation.

³ *L'avenir des systèmes de retraite*, avis du Conseil économique et social présenté par M. René Teulade, janvier 2000.

La confirmation du rapport du COR

Ce rapport a donné raison à notre analyse, en écrivant que « *dans un contexte de croissance de productivité soutenue, une augmentation des taux de cotisations peut être compatible avec une croissance du revenu net des actifs, moindre que la croissance de la productivité mais significative ; elle peut ainsi soutenir largement la comparaison avec l'évolution du revenu net des actifs durant ces dernières décennies. Ce schéma peut alors être considéré comme équitable car permettant une évolution du niveau de vie des actifs et des retraités même s'il correspond à une dégradation du rendement des transferts pour chaque génération* ».

Les estimations du dernier rapport du COR donnent l'ordre de grandeur suivant : le taux de cotisation vieillesse devrait passer de 25 % à 40 % du salaire. Cette progression paraît effectivement considérable, mais cette présentation néglige deux faits d'importance. Le premier est que le phénomène est étalé sur 40 ans. Cela change quelque peu la notion de tolérabilité, et c'est justement l'avantage de la répartition d'effectuer les ajustements nécessaires pas à pas, soit 0,37 point de cotisation par an. Il s'agit d'accompagner une transformation sociale qui, de toute manière, implique par son ampleur indiscutable toute une série d'ajustements de la société (et dont les plus profonds ne se situent sans doute pas dans le champ économique). Le second oubli majeur est la progression du pouvoir d'achat : la cotisation plus élevée s'appliquera à un revenu dont le pouvoir d'achat aura considérablement augmenté⁴, à condition bien sûr d'un partage équitable des fruits de la croissance. Pour illustrer ces deux idées et se convaincre de leur pertinence, on peut réfléchir sur un exemple numérique simplifié qui est reporté pour plus de commodité dans l'encadré 1.

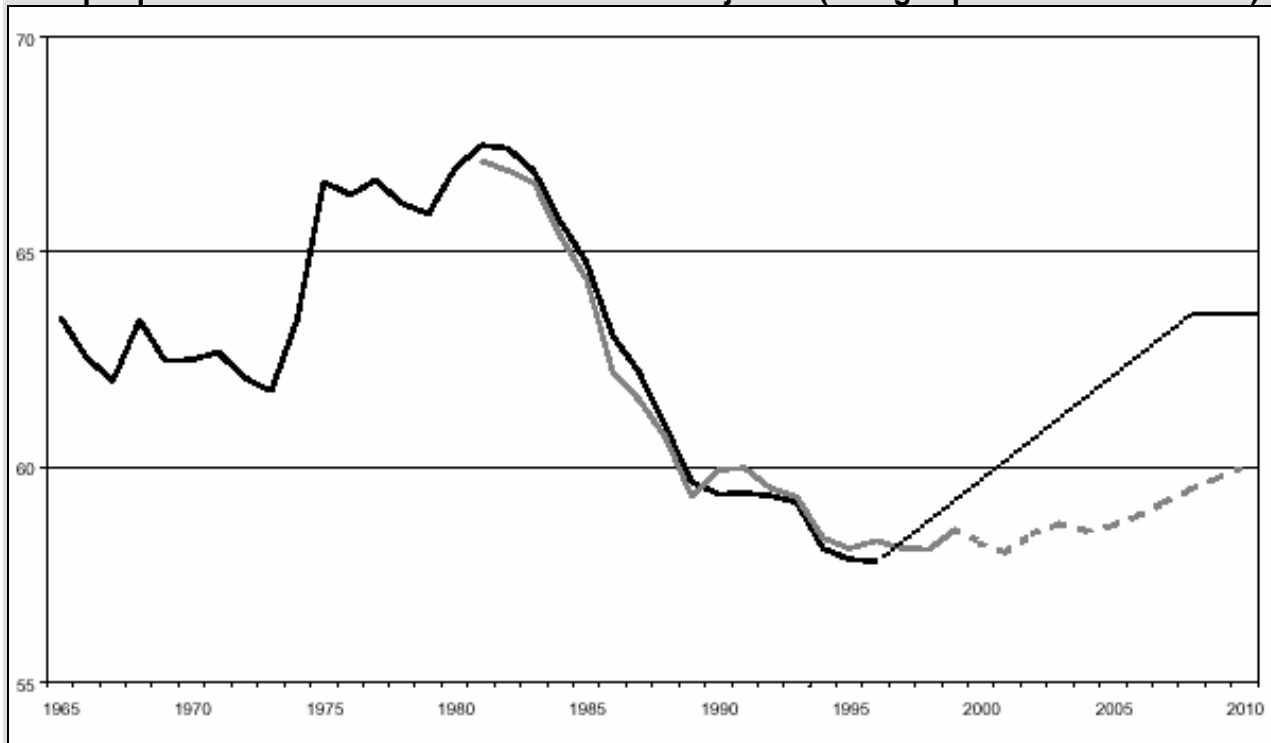
L'acceptabilité augmente évidemment avec les gains de productivité, mais dépend d'autres facteurs. Le premier est la « contemporanéité » des choix exercés en répartition : le taux de cotisation moyen, mais aussi tous les autres paramètres du système peuvent être ajustés pas à pas et les conflits sociaux autour de ces choix peuvent être exercés dans la transparence, alors que la capitalisation est le royaume de l'opacité individuelle et de l'incertitude à terme. En outre, ce transfert est légitimé par le fait que la part des actifs dans l'ensemble de la population n'augmente pas ou très faiblement. Autrement dit, l'augmentation du nombre de vieux est en partie compensée par la baisse du nombre de jeunes, comme on l'a montré au premier chapitre. La hausse du taux de cotisation peut alors être interprétée comme le moyen d'organiser une progression relativement moins rapide des dépenses privées des ménages consacrées à l'éducation des enfants au profit d'une prise en charge socialisée des anciens.

Une question de répartition des richesses

Cette augmentation de 6,5 points de la part des retraites dans le PIB doit être d'autant plus relativisée que le poids des pensions s'est accru de plus de 7 points entre 1960 et 1998, passant de 5% à plus de 12% du PIB, sans que l'entrée dans la crise ne remette en cause cette tendance et sans qu'ait été enregistré une quelconque « révolte des actifs ». Une vision catastrophique est d'autant moins fondée qu'un rééquilibrage du partage de la valeur ajoutée est tout à fait envisageable. Il n'est d'autre part pas acceptable de considérer comme pérenne la baisse de 10 points de la part des salaires ayant eu lieu ces dernières années. La discussion sur les retraites est donc indissociable de la question de la répartition des revenus. Si on fait de nouveau baisser la part des salaires, aucune « réforme » des retraites ne pourra éviter un appauvrissement relatif des salariés, qu'ils soient actifs ou retraités. On illustre ainsi l'idée que la menace pesant sur les retraites vient plus de la ponction opérée par les revenus financiers que de la démographie.

⁴ 40 ans de croissance à 1,7 % correspondent à un doublement du PIB.

Graphique 1. Part des salaires en % de la valeur ajoutée (corrigée pour non salarisation)



Sources : OCDE, INSEE, OFCE

Encadré 1.
Arithmétique des retraites

On considère une économie simplifiée pour 2000, où l'on retrouve les principaux ordres de grandeur de l'économie française : la part salariale est à 60 %, le taux de cotisation retraite à 25 %, et les retraites représentent 12 % du PIB. C'est la colonne a. Sautons en 2040, avec des hypothèses voisines du rapport Charpin. Le PIB a progressé en moyenne de 2 % par an, il a donc été multiplié par 2,25 et passe de 8000 à 18000 milliards de francs. On raisonne pour simplifier en supposant que les effectifs employés n'ont pas changé et que la progression de la productivité est donc égale à celle du PIB.

La masse salariale a progressé dans la même proportion que le PIB, mais sa répartition interne a changé, en raison d'une augmentation du nombre relatif des retraités qui fait passer le taux de cotisation à 40 %. Les retraites en viennent alors à représenter 17 % du PIB. Est-ce la catastrophe annoncée ? On peut vouloir donner cette impression en disant par exemple que les retraites passent de 960 à 3100 milliards, qu'elles vont plus que tripler, qu'il faudra trouver 2000 milliards de francs pour les financer, que c'est un gouffre, etc. Ainsi va le catastrophisme. Mais si on regarde de plus près l'évolution des salaires, on s'aperçoit que les choses se présentent tout autrement : le pouvoir d'achat des salariés progresse un peu moins vite que le PIB par tête, mais progresse quand même : 1,75 % par an contre 2,05 %, la différence allant au financement des pensions versées aux nouveaux retraités.

La ponction n'a donc rien d'insupportable et c'est d'autant plus vrai que ce tableau est très sensible à l'hypothèse réalisée sur la part des salaires. Au lieu de maintenir celle-ci au niveau qui est très bas qui est le sien, supposons qu'elle récupère cinq points de PIB, soit la moitié de ce qu'elle a perdu depuis le début des années 80 (voir graphique 1). On obtient une nouvelle projection pour 2040, où le salaire moyen augmente cette fois de 1,96 % par an, donc de manière très voisine de la progression du PIB. Dans ce cas, la « ponction » liée à l'augmentation du nombre de retraités porte sur les profits. Une variante annexée au rapport du COR montre qu'une augmentation de la part des salaires a des effets neutres sur le fonctionnement global de l'économie si elle est compensée par une baisse des dividendes.

| | (a) 2000 | (b) 2040 part salariale inchangée | (c) Tcam (%) | (d) 2040 part salariale + 5 points | (e) Tcam (%) |
|----------------------------------|-------------|--|--------------------|---|--------------------|
| (1) PIB | 8000 | 18000 | 2,05 | 18000 | 2,05 |
| (2) Salaires | 3840 | 7700 | 1,75 | 8350 | 1,96 |
| (3) Retraites | 960 | 3100 | 2,97 | 3350 | 3,17 |
| (4) Masse salariale (2)+(3) | 4800 | 10800 | 2,05 | 11700 | 2,25 |
| (5) Taux de cotisation = (3)/(2) | 25 % | 40 % | | 40 % | |
| (6) Part des salaires = (4)/(1) | 60 % | 60 % | | 65 % | |
| (7) Part des retraites = (3)/(1) | 12 % | 17,2 % | | 18,6 % | |