

CHAPITRE 4
QUELLE REFORME POUR LES RETRAITES ?
in Fondation Copernic, Les retraites au péril du libéralisme, Syllepse, 1999



Dans ce chapitre, nous voudrions mettre en lumière la logique corrosive des projets de « réforme » du système de retraites et présenter un schéma de consolidation et d'évolution programmée du régime par répartition. Le mieux est sans doute de partir de cette interrogation légitime : si la capitalisation présente aussi peu d'avantage, pourquoi ce projet est-il porté aussi largement et avec une telle obstination ? Le fond de la réponse, qui s'accorde aux développements plus théoriques du chapitre précédent, est que son intérêt est ailleurs, dans la capacité de la capitalisation à modifier la répartition des revenus. C'est cette interprétation qui permet également de comprendre qu'une dose suffit : il ne s'agit pas en effet de remplacer le régime par répartition au profit d'un régime supposé plus efficace, il s'agit de réduire la part du PIB allant aux retraites publiques. La fonction des fonds propres n'est pas de résoudre la question des retraites mais de peser sur l'évolution du système par répartition. L'existence de fonds propres – et une dose suffit effectivement – fournit alors le prétexte au nom duquel il sera possible de geler la progression de la répartition et de peser sur ses modalités.

La vraie fonction des fonds de pensions

La fonction de la capitalisation est de « cannibaliser » le régime par répartition. L'introduction de produits d'épargne justifie la réduction au service minimum du premier pilier. Puisque chacun est libre de compléter ce régime de base, et que l'augmentation de la cotisation est insupportable socialement, le mieux est de geler sa progression. Ce dispositif a un avantage évident pour le patronat, qui revient à extraire du salaire une partie de la masse salariale : cette modification pèse donc dans le sens d'une baisse supplémentaire de la part des salaires. Dans l'abstrait, la non-progression de la cotisation devrait permettre une croissance plus rapide du salaire net ainsi allégé d'un supplément de cotisations. En pratique, il est facile d'imaginer que ce report ne se fera pas intégralement et que le patronat cherchera à modifier une nouvelle fois le partage de la valeur ajoutée en sa faveur. C'est un avantage en soi, d'autant plus garanti que le rapport de forces se modifie, dans la mesure où la capitalisation, même à petite dose, peut permettre de restructurer la distribution des intérêts sociaux : les retraités étant intéressés à une meilleure rémunération du capital, ils ne peuvent qu'appuyer des mesures visant à réduire le coût salarial. De ce point de vue, la capitalisation est évidemment une forme nouvelle d'association capital-travail.

Ce cannibalisme se double logiquement d'un dualisme. La dose de capitalisation ne se borne pas à déplacer l'équilibre entre cotisation et fonds de pension, elle introduit un fort élément de différenciation entre ceux qui pourront souscrire à un supplément d'épargne, et ceux qui ne le pourront pas. A cause des bas salaires et de carrières chaotiques, un nombre croissant de salariés se contenteront du régime de base dont le rendement relatif ira évidemment en décroissant. Ce pronostic est largement partagé par les analystes les plus réputés, comme Kessler et Strauss-Kahn qui le développaient largement dans un livre datant de 1982¹ : « *La capitalisation individuelle apparaît comme réservée à certains et la volonté de préparer sa retraite comme une motivation profonde qui aboutit à des inégalités de patrimoines beaucoup plus élevées que les inégalités de revenus* ». Autrement dit : « *L'épargne apparaît alors comme une pièce maîtresse de la formation des inégalités* ».

¹ Dominique Strauss-Kahn et Denis Kessler, « L'épargne et la retraite. L'avenir des retraites préfinancées », Economica 1982.

Les contours d'un projet

Les projets de réforme des systèmes de retraite aujourd'hui discutés en France s'inscrivent dans une orientation dont le programme a été codifié par la Banque Mondiale, pour l'ensemble du globe². Ce rapport insiste sur la nécessaire séparation entre trois « piliers ». Un premier pilier, obligatoire, est constitué par un système public d'assistance, financé par l'impôt, et chargé de verser un minimum vieillesse fixé à un bas niveau, puisque le rapport avance le chiffre de 20 % du salaire moyen. Le second pilier est lui aussi obligatoire et constitue le cœur du système : il repose sur des comptes d'épargne individuels financés par des cotisations obligatoires et gérés par des institutions au choix du salarié. Le dernier pilier est facultatif et correspond à l'épargne individuelle qui permet à chacun de compléter comme il l'entend, les piliers obligatoires.

Certes, le système français est très éloigné d'un tel « idéal ». Pour s'en rapprocher, il faut mener une politique des petits pas, qui repose sur trois principaux éléments. Comme on l'a déjà montré, la première offensive passe par la commission Charpin, dite de concertation sur les retraites, où est produit un discours unilatéral tendant à établir que le poids des retraites par répartition va s'alourdir démesuré en fonction des évolutions démographiques. La nécessité de réformer le système en y introduisant une « dose » de capitalisation est fortement suggérée, même si ce ne sera pas forcément l'axe principal du rapport que le commissaire au Plan doit remettre à la fin du mois de mars. C'est un projet de loi, probablement inspiré des propositions de Jérôme Cahuzac, qui prendra le relais à la session parlementaire d'automne. Le second axe de l'offensive consiste à présenter l'âge de la retraite comme principale variable d'ajustement du système par répartition. La retraite serait acquise, indépendamment de l'âge, au bout d'un certain nombre d'années de vie active que le patronat fixe à 45 années, alors qu'il est actuellement de 40 ans dans le privé et de 37ans et demi dans le public. Enfin, le troisième biais, peu original, consiste à diviser les salariés en mettant l'accent sur les multiples disparités existant d'un régime à l'autre, et en faisant jouer une sorte de dumping social où il s'agirait, non pas d'étendre le progrès social, mais d'aligner les « privilégiés » sur la situation des plus mal lotis. C'est sans doute la conception que le gouvernement se fait d'une politique responsable.

Plus fondamentalement, ce projet d'ensemble articule de manière assez cohérente des intérêts divers et définit ainsi une alliance durable entre les assureurs, le patronat et la droite. Les sociétés d'assurance sont évidemment intéressées au premier chef puisque tout nouveau « produit » d'épargne constitue un élargissement de leurs marchés. Il n'est donc pas étonnant que l'un des plus vibrants plaidoyers en faveur de la capitalisation ait été lancé en 1984 par Michel Albert, alors PDG des Assurances Générales de France. On trouve à l'époque de nombreux groupes de pression comme cette « Association de Genève » qui avait notamment commandité en 1982 le livre, déjà cité, de Kessler et Strauss-Kahn. En 1990, le même Kessler squatte un numéro spécial de la revue de l'INSEE avant d'être nommé à la tête de la Fédération Française des Sociétés d'Assurance. Celle-ci – nous sommes en septembre 1992 – remet au Premier Ministre un « projet pour le développement de régimes de retraites par capitalisation » qui entre largement en résonance avec les programmes de la droite. Ce texte est rédigé en commun avec l'Association des entreprises privées qui regroupe les grands groupes sous la houlette d'Ambroise Roux. Ces positions prendront appui sur le Livre blanc de Rocard de 1991 pour inspirer la réforme Balladur de 1993. Pour le patronat, les « réformes » représentent à l'évidence un moyen de limiter la progression des charges sociales ; il a également intérêt à développer une forme nouvelle d'association capital-travail qui aurait l'avantage de développer une source de financement captive.

C'est au fond la trajectoire de Denis Kessler qui résume le mieux la constitution de cet arc de forces : de la recherche sur la patrimoine il est passé aux assurances, avant d'être en 1994 au CNPF, dont il est aujourd'hui l'idéologue en chef. Sous sa férule, le MEDEF défend aujourd'hui

² World Bank, *Averting the Old Age : Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Press, 1994.

des positions sans équivoque : retraite à 65 ans, 45 annuités pour avoir un taux plein, gel de la répartition et développement de la capitalisation. La droite accompagne avec, par exemple, un livre de Douste-Blazy, *Pour sauver nos retraites*. Quant au gouvernement actuel, il reprend à son compte l'antienne d'un blocage voire d'un recul des prélèvements obligatoires, qui s'inscrit clairement dans la logique d'austérité européenne du Pacte de stabilité. Il faut probablement ajouter le souhait de trouver des contreparties conduisant le patronat à baisser sa garde vis-à-vis de la loi sur les 35 heures dont il fait semblant d'ignorer le caractère peu contraignant.

Cependant, le projet actuel ne repose pas exclusivement sur l'introduction de fonds de pension, mais sur une formule plus complexe aux contours encore incomplètement définis. La création d'un nouveau produit d'épargne, probablement inspiré de la note Cahuzac, représente le premier pilier de cette réforme. Mais l'introduction de cette dose de capitalisation est balisée par un réseau de contraintes politiques et économiques. Il faut qu'elle soit suffisamment attractive pour « mordre » tout en n'apparaissant pas comme une attaque frontale contre les salariés. Cela conduit à assortir les fonds de retraite d'avantages fiscaux, mais qui ne doivent pas apparaître comme exorbitants, comme c'était le cas dans la loi Thomas, loi de droite abrogée presque par inadvertance par une Assemblée de gauche. Le risque est en effet double. D'un côté l'intention « cannibale » ne doit pas sauter aux yeux comme c'était le cas avec la loi Thomas qui incitait carrément le patronat à bloquer les salaires pour abonder des fonds de retraite exemptés d'impôts. Du côté des finances publiques, la contradiction est tout aussi évidente et tourne autour de la question de savoir comment est financée cette baisse de ressources. On ne plaisante pas avec les critères durcis du Pacte de stabilité, et serait en outre politiquement délicat d'augmenter la CSG pour financer les plans d'épargne-retraite des hauts salaires.

Le second pilier de la réforme consiste à introduire un nouvel ensemble de mesures dans la tradition Rocard-Balladur, où le point d'application principal serait l'âge de la retraite. Le troisième étage du dispositif concerne la retraite des fonctionnaires qui, dans la lignée du plan Juppé, serait détachée du budget de l'Etat pour constituer une caisse séparée, dont on sait déjà qu'elle serait gérée par la Caisse des Dépôts. Cela suffit à montrer l'instrumentalisation des partenaires sociaux au sein de la commission Charpin, dont la fonction n'est pas de dégager un consensus mais d'anesthésier toute position critique à l'égard de ce projet. Cette belle mécanique présente cependant quelques ratés, qui se manifestent par exemple par le report à la session d'automne de la discussion d'un projet Cahuzac. Il était en effet nécessaire de ménager un délai de latence entre la remise du rapport Charpin et la discussion d'un projet de loi qui introduira des solutions qui n'auront même pas été présentées à la commission dite de concertation.

La pérennité du système de répartition

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 porte précisément sur le ratio de dépendance que les projections du Plan calculent en rapportant le nombre des 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 à 72,6 % en 2040. On peut inverser ce ratio et dire qu'en 1995, il y a 2,6 « actifs » pour chaque inactif, et qu'il y en aura un peu moins de 1,4 en 2040. Cette vive progression du ratio de dépendance conduit à une augmentation du taux de cotisation d'équilibre qui assure l'égalité entre cotisations et pensions.

Tout repose ensuite sur le postulat suivant : 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. »³ 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. L'artifice consistant à exhiber des hausses de cotisation supposées insupportables 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 année après année, en accompagnant une transformation sociale qui, de toute manière, implique un certain nombre d'ajustements de la société. Le second oubli est la progression du pouvoir d'achat : la cotisation plus élevée s'appliquera à un revenu dont le pouvoir d'achat aura considérablement augmenté⁴.

Pour s'en convaincre, il est nécessaire ici de revenir sur la relation de base qui décrit le système par répartition. Elle est très simple : pour une année donnée, il y a d'un côté des retraités qui touchent une pension, de l'autre des actifs qui cotisent pour payer ces pensions. Cette égalité de base définit pour chaque année le taux de cotisation qui peut s'écrire comme le produit de trois paramètres :

- le taux de remplacement, qui mesure la pension moyenne en pourcentage du salaire moyen ;
- la proportion de retraités par rapport à la population active, ou encore ratio de dépendance ;
- un terme qui évolue comme le taux de chômage.

On voit donc bien sur cette formule qu'il existe un lien direct entre ratio de dépendance et taux de cotisation. Mais le ratio de dépendance est ici un peu différent car il rapporte le nombre de retraités au nombre de personnes actives, et il faut ensuite le corriger à proportion du taux de chômage. Or, les hypothèses portant sur le nombre de personnes occupées sont beaucoup plus sujettes à discussion que celles qui portent sur les variables démographiques. De nombreux facteurs peuvent conduire à moduler les résultats, parmi lesquels le solde migratoire ou l'âge de la retraite sur lequel il faudra revenir. On en signale ici un autre, qui est l'activité des femmes : sur ce point, les projections du Plan postulent une poursuite de la progression de l'activité féminine à un rythme ralenti dans la mesure où « on est 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 » éternellement fixé à 9 % et qui repose sur une théorie approximative qui mérite d'être dénoncée. 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. En retenant cette évaluation, ainsi que le surcroît d'activité des femmes, on obtient un supplément de population active de 20 % qui définit notre « variante haute ».

³ Didier Blanchet, « Retraites et croissance à long terme : un essai de simulation », *Economie et prévision* n°105, 1992-4.

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

Pour affiner le schéma de financement du « choc » démographique, on se donnera ensuite deux règles très simples. La première est que la part des salaires est constante à moyen terme. Autrement dit l'ensemble salaires + cotisations augmente au même rythme que le PIB. En second lieu, on postule que la retraite progresse au même rythme que le salaire net et que ce parallélisme est assuré, à l'intérieur de la masse salariale, par l'augmentation du taux de cotisation.

Cette reconduction du système par répartition conduit-elle 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, dont la démonstration figure en annexe, et qui se lit ainsi : la progression du salaire net moyen est égale à la progression de la productivité moins un certain montant de pouvoir d'achat qui correspond au transfert vers les retraités. Autrement dit la hausse du taux de cotisation peut se mesurer en équivalent-productivité, et cet effet du vieillissement ne dépend 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.

Le résultat est éloquent. Avec les données du Plan, 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 et elle est indépendante de toute hypothèse portant sur la productivité. Ainsi, 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 antérieures⁵.

On parvient alors à un résultat décisif. Avec une progression de la productivité de 2 % (équivalente à la moyenne observée sur le XXème siècle) on peut, à la fois :

⁵ « 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.

- 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.

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 qui serait multiplié, selon le Plan, par 1,6 et passerait d'environ 25 % en 1995 à 40 % en 2040. Il faut le répéter, une telle présentation est alarmiste dans la mesure où elle suggère une augmentation immédiate en oubliant qu'elle serait étalée sur 45 ans, soit un tiers de point par an.

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. 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 chapitre précédent. La hausse du taux de cotisation peut alors être interprétée comme le moyen de réaliser un transfert des coûts privés d'éducation des enfants vers la prise en charge socialisée des vieux.

Le recul de l'âge de la retraite

Reculer l'âge de la retraite, voilà la grande idée vers laquelle convergent les projets de « réforme » du système par répartition. C'est apparemment une bonne idée : en reculant l'âge de la retraite, on joue à la fois sur le numérateur du ratio de dépendance (moins de retraités) et sur son dénominateur (plus d'actifs). Les exercices menés au sein de la commission Charpin montrent que cette variable modifie nettement les projections. Par ailleurs, cette même idée peut invoquer des arguments sociologiques voire éthiques : l'allongement de la durée de vie rendrait caduc un départ à la retraite à 60 ans, et un âge de la retraite différencié pourrait permettre de prendre en compte les durées de vie active et les pénibilités de travail différentes d'une profession à l'autre.

Il s'agit pourtant d'une fausse bonne idée. Le meilleur moyen de s'en convaincre est d'observer les réponses données à la question de savoir s'il faut réduire ou allonger la durée de la vie active. Ces réponses sont éminemment contradictoires, voire « *schizophréniques* : *chacun veut à la fois des départs précoces et des départs retardés* »⁶, parce que l'âge de la retraite est censé servir à deux objectifs différents et en partie opposés. Sur le marché du travail, les départs anticipés réduisent la population active et représentent donc un outil de la politique de l'emploi, illustré par exemple par un dispositif comme l'ARPE. Du point de vue des retraites, l'âge de la retraite constitue une variable d'ajustement décisive, pour les raisons qu'on a dites.

Il est facile de voir où se trouve le noeud de la contradiction : compte tenu de l'état actuel du marché du travail, le recul de l'âge de la retraite ne créerait pas plus d'activité mais plus de précarité et ferait obstacle au recul du chômage des jeunes. C'est ce que les technocrates ne peuvent ou ne veulent pas voir. Il suffit pourtant d'observer un tant soit peu la réalité sociale,

⁶ Xavier Gaullier, « Scénarios pour l'avenir des retraites », *Le Monde*, 2 février 1999.

pour découvrir qu'aujourd'hui seulement un tiers des personnes qui liquident leur retraite auprès du régime général de la Sécurité sociale sont encore en situation d'emploi. Les enquêtes de la CNAV (Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse) montrent qu'au moment de faire valoir leurs droits à la retraite, près de deux personnes sur trois sont déjà en dehors de l'emploi : préretraités, chômeurs déclarés ou non, dispensés de recherche d'emplois, invalidité, maladie, RMI. Les situations intermédiaires sont nombreuses et le passage direct de l'emploi à la retraite n'est désormais plus la norme. Ce bilan révèle la mise en place d'un processus social terrible qui fait des salariés âgés de plus de 50 ans une population-cible destinée à être évacuée rapidement du marché du travail. Et cette baisse du taux d'activité après 50 ans ne reflète pas une modification (choisie) des comportements : *« elle est surtout la conséquence d'une exclusion massive de l'emploi : exclusion par le départ de l'entreprise, exclusion par la non-embauche. Les employeurs ont longtemps souhaité gérer leurs problèmes de sureffectif par le départ de leurs salariés âgés, inventant parfois des systèmes d'incitation au départ plus généreux que la stricte application des dispositifs publics, arguant d'une moindre productivité des travailleurs vieillissant pour un coût salarial élevé comme d'une moindre facilité d'adaptation au changement et à l'utilisation des technologies nouvelles. »*⁷

Autrement dit, l'âge de la retraite ne dicte plus celui de la fin de l'activité professionnelle. Dans ces conditions, comme l'explique l'INSEE : *« l'augmentation de l'âge de la retraite pourrait n'influencer la sortie d'activité que pour une minorité de personnes. Pour les autres cela signifierait une période plus longue entre la fin de l'activité et la liquidation de la retraite. Au total, grâce au recul de l'âge de la retraite, les régimes de retraite réaliseraient une économie, mais les dispositifs d'indemnisation pendant la transition verraient leurs dépenses augmenter. »*⁸

A court terme, le projet de reculer l'âge de la retraite est coincé dans cette contradiction : ou bien la mesure ne mord pas, et il ne faut rien attendre qu'un nouveau gonflement des statuts instables, intermédiaires entre l'emploi et la retraite ; et si elle mord, c'est au détriment des jeunes. C'est pourquoi nous reprenons entièrement à notre compte le principe énoncé par les économistes de l'OFCE : *« Actuellement la France connaît un chômage de masse qui frappe particulièrement les jeunes. Tant que cette situation perdurera, il ne peut être question de reculer l'âge de la retraite »*⁹. Bref, comme y insiste aussi Jean-Paul Fitoussi : *« s'il n'était pas porté remède au chômage, le recul de l'âge de la retraite ne servirait à rien »*¹⁰.

Cette discussion sur l'âge de la retraite conduit ensuite à réfléchir sur ce que l'on pourrait appeler le paradoxe de l'activité. Finalement, manque-t-on, oui ou non, d'actifs ? Le discours sur la démographie répond clairement oui : la catastrophe annoncée renvoie fondamentalement à un manque de bras annoncé. Assez logiquement, on imagine de reculer l'âge de la retraite, de favoriser l'activité des femmes et même de recourir à un surcroît d'immigration. Mais dans l'immédiat, le taux de chômage élevé peut être interprété comme l'indicateur d'un excédent de population active. Les politiques d'emploi viseront alors plutôt à réduire la population active et, de ce point de vue, le recours massif aux préretraités, le temps partiel imposé aux femmes, et la politique d'immigration restrictive dessinent une certaine cohérence. Comment, et quand, s'opère le basculement d'une configuration à l'autre ? Cette interrogation permet de comprendre pourquoi les projections ne peuvent se borner à prolonger les tendances actuelles. Mais surtout apparaît la question considérable de la nature même du chômage. Pourquoi vouloir faire travailler plus longtemps les salariés en place alors qu'il existe une solution disponible, tellement plus rationnelle : donner un emploi à ceux et celles qui en demandent un ? La seule réponse disponible est celle de l'inemployabilité des actuels chômeurs. Cette explication est très

⁷ Blanchet D. et Marioni P. (1996), « L'activité après 55 ans : évolutions récentes et éléments de prospective », *Economie et statistique* n°300, 1996-10.

⁸ Pelé L.P. & Ralle P., « Vers un âge de la retraite plus élevé ? », *INSEE Première* n°578, avril 1998.

⁹ Sterdyniak H., Dupont G. & Dantec A., « Les retraites en France : que faire ? », *Revue de l'OFCE* n°68, janvier 1999.

¹⁰ Fitoussi J.P., « Introduction au dossier sur les retraites : un débat pour progresser », *Revue de l'OFCE* n°68, janvier 1999.

contestable, dans la mesure où le chômage de masse touche des travailleurs qualifiés, mais, surtout, comment peut-on la reconduire sur 40 ans ? La bourde du Plan, consistant à claironner la persistance d'un chômage de masse pour les deux prochaines générations, n'est pas seulement une erreur tactique. Elle révèle le vide des explications dominantes du chômage et suggère une lecture théorique différente qui réfère le chômage, non pas à de simples questions de rapports entre actifs et inactifs, mais à une incapacité fondamentale du système capitaliste à satisfaire les besoins et à créer les emplois correspondants. Tant que ce dysfonctionnement ne sera pas fortement corrigé, il est certes impossible d'espérer retourner à un schéma de croissance soutenable, mais pour des raisons qui n'ont rien à voir avec la démographie.

De la soutenabilité des « réformes »

Il y a donc un problème d'horizon. Comme on vient de le voir, le recul de l'âge de la retraite n'a pas les mêmes implications à court et à moyen-long terme. Si on se projette dans le futur selon une démarche réellement prospective, il est légitime d'imaginer que l'on sera moins vieux à soixante ans et que le couperet de la retraite ne sera plus une mesure rationnelle. On peut envisager une plus grande fluidité des trajectoires, une modulation plus marquée selon le type de professions, la généralisation de mi-temps assortis de fonctions de tutorat pour les travailleurs âgés, et donc expérimentés. Mais on ne peut se prévaloir de cet exercice de sociologie-fiction pour vouloir instaurer ici et maintenant ce qui reste à l'état de potentialité.

Outre le fait que la question du chômage constitue un préalable impérieux, la défense de l'âge de la retraite est aussi une forme de solidarité intergénérationnelle. On n'a pas suffisamment perçu que l'aspiration à la retraite à 55 ans portée par les mouvements sociaux, notamment dans le secteur des transports, représentait une forme de réduction du temps de travail. Le passage aux 35 heures n'a pas en effet le même sens si l'on a trente ans ou si l'on en a cinquante. Dans le premier cas, une baisse du temps de travail représente une amélioration des conditions de travail pour plusieurs décennies de vie active, alors que dans le second cas, on profitera bien moins longtemps de cette éventuelle conquête. S'il est vrai que la réduction du temps de travail doit être analysée comme un rattrapage des gains de productivité passés, alors les modalités de ce rattrapage doivent être équitables pour les salariés plus âgés et prendre, dans leur cas, la forme d'une retraite avancée.

Cette réflexion conduit à examiner de manière plus générale la soutenabilité à long terme des mesures prises à plus court terme. Ainsi la réforme Balladur de 1993 s'est présentée comme responsable, parce qu'elle anticipait les difficultés à venir en instituant une première « réforme » de la répartition. L'indexation des retraites sur l'inflation et non plus sur les salaires devient légale, après avoir fait l'objet de dérogations depuis 1987. Les retraites sont calculées sur les 25 meilleures années et non plus sur les 10 dernières années et la durée de cotisation ouvrant droit à une pension à taux plein est progressivement augmentée pour atteindre à 160 trimestres en 2003. Pourtant, contrairement à ses prétentions, cette politique raisonnable ne prévient pas les difficultés à venir. On peut même dire au contraire qu'elle fabrique de véritables bombes à retardement sociales. On se réserve en effet quelques mauvaises surprises, lorsque la « génération chômage » arrivera à la retraite en ne pouvant prétendre à beaucoup mieux qu'au minimum vieillesse, à cause de ces carrières professionnelles chaotiques qui se déroulent sous nos yeux.

Un incident significatif est venu de ce point de vue marquer les travaux de la commission Charpin. Certains régimes spéciaux, à qui on demandait de bâtir un scénario à l'horizon 2040, se sont plaints de l'hypothèse, à leurs yeux exagérée, d'une croissance de la masse salariale de 1,7 %. Cette réaction souligne une vraie difficulté des exercices de simulation. Comment passe-t-on de la situation actuelle, de chômage et de blocage des salaires, à une projection à moyen terme où le taux de chômage pourrait baisser et où, en tout cas, la part des salaires devrait se stabiliser ?

Depuis le début des années quatre-vingt, la part des salaires est en effet passée de 69 % à 60 % de la valeur ajoutée des entreprises. Il est difficile d'oublier que cela fait partie du problème des retraites. Imaginons en effet que cette part salariale soit restée au même niveau qu'en 1983. La masse salariale serait alors aujourd'hui supérieure de 15 % à ce qu'elle est (69/60ème). Mais dans ce cas, les cotisations auraient également été plus élevées dans la même proportion. Prolongeons maintenant la tendance effectivement constatée, qui se résume à ceci : depuis quinze ans, la croissance du salaire est inférieure d'un point à celle de la productivité. Le prolongement de cette tendance est difficilement soutenable à l'horizon 2040, puisqu'elle conduit à une part des salaires qui passerait en dessous de la barre des 40 %. C'est effectivement une autre hypothèse qu'adopte la commission Charpin en supposant une part des salaires constante à moyen terme. Cette hypothèse pose d'ailleurs problème puisque la part des salaires dans la valeur ajoutée « *est supposée stable à partir de 2000, à 73 %, soit un niveau proche de la moyenne sur les 25 dernières années, légèrement supérieur à celui que l'on observe actuellement* ». Or, la part des salaires en est aujourd'hui très éloignée d'un tel niveau, et comment va-t-on y retourner ? Il y a là une vraie contradiction quand les normes européennes recommandent, depuis le Livre blanc sur l'emploi de Jacques Delors une progression du salaire inférieur d'un point à celle de la productivité.

Toute cette discussion conduit à cette recommandation : il est dangereux de mélanger les solutions à moyen terme et les solutions immédiates et, de ce point de vue, les questions du taux de chômage, de la part des salaires et de l'âge de la retraite sont étroitement liées. Autrement dit, il n'est pas possible de prendre, au nom de l'équilibre du régime de retraites, des mesures qui vont à l'encontre de la créations d'emploi, entérinent l'austérité salariale et qui, en pratique, aggravent les tensions sur les retraites. Le seul scénario intermédiaire cohérent avec la soutenabilité à long terme est celui d'une réduction massive du temps de travail, avec maintien du pouvoir d'achat et embauches proportionnelles. Un tel scénario a un triple effet : il permet d'amorcer un recul significatif du taux de chômage, de ramener la part des salaires à un niveau de moyen terme satisfaisant, soit les deux tiers de la valeur ajoutée des entreprises, et enfin d'assainir considérablement le régime de retraites par répartition. C'est sur cette base nouvelle qu'il est alors possible d'enclencher un scénario de moyen-long terme satisfaisant parce que reposant sur une part des salaires constante et un taux de chômage en recul régulier.

Principes pour une programmation des retraites par répartition

La part des pensions dans le PIB devrait passer de 11,6 % aujourd'hui à 16,6 % en 2040. Comment éviter une telle progression si, dans le même temps, la part des plus de 60 ans dans la population augmente de 20,6 % à 33,2 % ? Aucun calcul actuariel sur les intérêts composés ne le permet. Il n'y a au fond que trois possibilités. Ou bien le pouvoir d'achat des pensions augmente parallèlement à la productivité mesurée par le PIB par tête et dans ce cas, la fameuse part du PIB augmente avec la proportion de personnes âgées. Ou bien on le fait décrocher de la productivité moyenne, et cette moindre progression du pouvoir d'achat compense l'augmentation du nombre de retraités. Ou encore, on joue sur l'âge de la retraite sans pouvoir effacer totalement les effets du vieillissement. Il n'existe pas d'autres paramètres et, par conséquent, on vérifie que la capitalisation ne peut changer les termes du débat.

L'idéologie individualiste financière du chacun pour soi doit être récusée comme leurre et comme régression. Un leurre parce que la généralisation d'un tel système n'est pas soutenable, une régression parce qu'il produit (au nom de la contributivité) un retour en arrière dans le sens du chacun pour soi. L'éventuelle supériorité d'un tel système ne réside que dans sa capacité à étendre le dualisme social. Il faut donc renforcer la répartition, parce que c'est le meilleur système pour gérer collectivement les évolutions démographiques. Cela peut être fait autour de cinq principes.

Premier principe : rendre au salaire ce qui est au salaire. Il faut distinguer clairement entre les grands choix que doit faire toute société, quant à l'arbitrage entre consommation et investissement, à la répartition des revenus, et à l'articulation public/privé. Le capitalisme contemporain tend à s'opposer à toute maîtrise collective de ces choix et préfère s'en remettre à des mécanismes de marché aveugles. La capitalisation contribue à brouiller les pistes parce qu'elle mélange la répartition des revenus (la retraite) avec des choix d'investissements ou de placements financiers. La retraite est une fraction du salaire et ne devrait donc pas être assimilée à un revenu financier. En sens inverse, c'est le surplus dégagé après paiement de toute la masse salariale (donc y compris les retraites) qui doit financer l'investissement des entreprises.

Second principe : instaurer comme norme une part des salaires constante. Son niveau doit être compatible avec le plein-emploi, ce qui conduit à une réforme en deux temps. Dans un premier temps, il faut rétablir le niveau de la part salariale aux environs de 70 % de la valeur ajoutée, comme le suggère implicitement la commission Charpin. Il faut ensuite instaurer une règle selon laquelle le salaire doit augmenter au même rythme de la productivité ce qui revient à dire que la part des salaires est constante. On a vu que cette norme raisonnable s'oppose aux préconisations européennes en vigueur. C'est pourtant la seule qui soit soutenable à terme.

Troisième principe : priorité à la réduction du temps de travail. La mise à niveau de la part salariale devrait servir à « financer » une réduction massive du temps de travail permettant, grâce à des embauches proportionnelles d'attaquer significativement un taux de chômage qui ne saurait être considéré comme définissant un « équilibre ». La société devrait se fixer comme priorité le passage à un plein emploi d'un type nouveau obtenu par redistribution des gains de productivité sous forme de temps libre. C'est la condition préalable à partir de laquelle on peut envisager des modifications dans l'âge de la retraite.

Quatrième principe : indexation des retraites sur les salaires nets. Encore une fois, l'indexation sur les prix qui prévaut depuis 1987 et a été officialisée par la réforme Balladur est inéquitable et non soutenable sur le moyen terme puisqu'elle revient à exclure les retraités du partage des gains de productivité.

Cinquième principe : pour une programmation du régime de retraites. Les modalités pratiques d'application de ces principes, portant également sur les péréquations entre régimes, doivent faire l'objet de négociations régulières entre les salariés et l'Etat. A partir du moment où est respecté le principe d'une part des salaires constante, la gestion des retraites est l'affaire des salariés, et l'intervention publique est plutôt ici garante d'une véritable harmonisation des choix retenus. Ces négociations périodiques sur les retraites, par exemple tous les cinq ans, ont pour objet d'introduire des éléments de planification sociale dans la répartition des revenus et de transparence des choix sociaux, y compris dans leurs inévitables dimensions conflictuelles.

Notre conclusion générale pourrait donc faire sienne la formule d'un éditorialiste de *Business Week*¹¹, à propos du système de retraites américain : *Let It Be*. La chirurgie n'est pas nécessaire, et les participants de la commission Charpin devrait méditer cette conclusion, de même que la jolie formule qui l'accompagne : « *en matière de sécurité sociale, le fond des choses est le suivant : si ce n'est pas social, alors ce n'est pas de la sécurité* ».

¹¹ Peter Coy, « Social Security : Let It Be », *Business Week*, 30 novembre 1998.

Annexe 1

Petite arithmétique des retraites

On appelle masse salariale l'ensemble constitué par les salaires et les cotisations sociales. Dans cet ensemble, on isole les cotisations vieillesse, égales aux pensions versées la même année. La part salariale e rapporte cette masse salariale au PIB. On a donc :

$$(1) e = \frac{wN + pR}{\text{PIB}}$$

e part salariale
w salaire moyen
N nombre de salariés
p pension moyenne
R nombre de retraités

On peut définir le taux de remplacement t comme le rapport entre la pension moyenne et le salaire moyen :

$$(2) t = p/w$$

On appellera d le ratio de dépendance, défini comme le rapport du nombre de retraités au nombre de salariés :

$$(3) d = R/N$$

Pour simplifier les formules, on définit un coefficient de dépendance D défini comme :

$$(4) D = 1 + td$$

On fera enfin apparaître la productivité q définie ici comme le PIB par tête, soit :

$$(5) q = \text{PIB}/N$$

La formule (1) ci-dessus peut alors s'écrire de manière plus ramassée, selon :

$$(6) e = \frac{wD}{q}$$

e part salariale
w salaire moyen
t taux de remplacement
q productivité
D coefficient de dépendance

On va ensuite comparer l'évolution entre deux périodes, une période 0 initiale et une période 1 finale, en supposant que la part salariale e reste constante. Il suffit donc d'utiliser la relation (6) et d'écrire que $e_1 = e_0 = e$. On obtient alors une nouvelle relation qui donne l'évolution du salaire moyen en fonction de la productivité, du ratio de dépendance et du taux de remplacement :

$$(7) \frac{w_1}{w_0} = \frac{q_1}{q_0} \frac{D_0}{D_1}$$

Cette formule peut s'interpréter de la manière suivante. Si le ratio de dépendance est constant, on retrouve simplement la règle selon laquelle le salaire moyen augmente comme la productivité. Si le ratio de dépendance augmente, les gains de productivité reversés aux salariés sont défalqués d'un certain montant. Ce dernier correspond à un transfert en faveur des retraités, dont le nombre augmente plus vite que celui des salariés. On a donc la relation suivante, en taux de croissance :

Salaire = productivité – coefficient de dépendance

On peut alors faire apparaître un premier résultat important qui consiste à remarquer que l'ampleur de ce transfert ne dépend que de l'évolution du ratio de dépendance d et de celle du taux de remplacement t . Autrement dit, le montant du transfert peut être exprimé en points de productivité, mais ce montant est indépendant de l'évolution de la productivité ou du PIB (sauf évidemment dans la mesure où le PIB et la productivité définissent le niveau de l'emploi et donc le ratio de dépendance).

On peut ensuite s'intéresser à l'évolution de la part des pensions dans le PIB, notée v . Compte tenu des formules ci-dessus, on montre qu'elle peut s'écrire :

$$(8) v = \frac{pR}{\text{PIB}} = \frac{w}{q} (D - 1)$$

On peut enfin examiner le taux de cotisation c défini comme la part des pensions dans la masse salariale. Il s'écrit :

$$(9) c = \frac{pR}{pR + wN} = \frac{D - 1}{D}$$

Ces formules permettent de calculer la variation de la part des pensions et du taux de cotisation. On obtient les relations suivantes :

$$(10) v_1 - v_0 = (e_0 - v_0) \left(1 - \frac{D_0}{D_1} \right)$$

c taux de cotisation
 e part des salaires
 v part des pensions
 D coefficient de dépendance

$$(11) c_1 - c_0 = \frac{(e_0 - v_0)}{e_0} \left(1 - \frac{D_0}{D_1} \right)$$

Ces différentes équations établissent deux résultats relativement intuitifs. En premier lieu, il existe un lien direct entre la part des pensions dans le PIB et le taux de cotisation. La constance de la part salariale conduit à une stricte proportionnalité entre les deux grandeurs.

Le second résultat porte sur la variation de ces deux grandeurs. Toujours en supposant que la part des salaires est constante, on montre que la variation, sur une période donnée, de la part des pensions ou du taux de cotisation, ne dépend que de l'évolution du coefficient de dépendance. Sur moyen-long terme, on peut considérer que ce coefficient dépend essentiellement d'hypothèses sur la démographie, l'évolution de la population active et du taux de chômage qui permettent de comparer le nombre de retraités au nombre d'actifs occupés. Or, à long terme, on raisonne sur des modèles d'offre où le niveau de production dépend de la population active et non l'inverse. C'est dans cette mesure que l'on peut énoncer que la part des pensions dans le PIB est largement indépendante de l'évolution du PIB ou de la productivité.

Un exemple numérique

On peut illustrer ces différentes propriétés à partir d'un exemple numérique très simplifié. On part d'une situation initiale caractérisée par trois paramètres qui sont la part salariale ($e=0,6$) le taux

de remplacement ($t=2/3$) et le ratio de dépendance ($R/N=3/8$). Ces données suffisent pour calculer la part des pensions dans le PIB ($v=0,12$) et le taux de cotisation implicite ($c=0,2$). On voit que ces ordres de grandeur ne sont pas trop éloignés de la situation de la France en l'an 2000.

La situation finale, par exemple celle de la France de 2040, est caractérisée par un ratio de dépendance qui double et passe de $3/8$ à $3/4$. Si l'on suppose que la part des salaires et le taux de remplacement sont constants, cette donnée est à son tour suffisante pour calculer la part des pensions de l'année finale ainsi que le taux de cotisation, à partir des formules (10) et (11).

Tableau 2. Une simulation 2000-2040

	Année initiale (2000)	Année finale (2040)
e part salariale	0,60	0,60
t taux de remplacement	2/3	2/3
d ratio de dépendance	3/8	3/4
D coefficient de dépendance ($D=1+td$)	1,25	1,50
v part des pensions	0,12	0,20
c taux de cotisation	1/5	1/3

La formule (7) peut ainsi être réécrite :

$$\frac{w_1}{w_0} = \frac{q_1}{q_0} \frac{1,25}{1,50}$$

Quelle que soit l'évolution globale de la productivité sur la période (q_1/q_0), une partie sera consacrée à couvrir l'évolution du coefficient de dépendance, et le reste ira à l'évolution du salaire (w_1/w_0). Puisque l'on raisonne sur une période de 40 ans, les taux de croissance respectifs, exprimés en %, du salaire $tx(w)$ et de la productivité $tx(q)$ seront reliés de la manière suivante :

$$tx(w) = tx(q) + 100x(5/6)^{1/40} - 100$$

soit encore :

$$tx(w) = tx(q) - 0,45 \%$$

On retrouve donc à peu près le fatidique demi-point de productivité qui correspond au transfert vers les nouveaux retraités, et l'on vérifie bien que ce calcul n'a nécessité aucune hypothèse sur l'évolution du PIB ou de la productivité.

Et la capitalisation ?

Une question intéressante consiste à se demander ce qui, dans cette formalisation, dépend du système de retraites. Si on se place après coup, on peut toujours mener les calculs présentés ici. On aura toujours une part des salaires et une part des pensions dans le PIB, que ces dernières soient financées d'une manière ou de l'autre et la loi de variation de la part des pensions obéit aux mêmes déterminants, à savoir le ratio de dépendance et les règles qui président à l'évolution du taux de dépendance et de la part salariale. On peut donc raisonner comme si le régime par capitalisation était un régime à prestations définies à qui l'on imposait de fournir le même niveau de ressources que le régime par répartition. Dans ce cas, on voit bien que la part du PIB allant aux pensions est par hypothèse la même. Elle augmente en capitalisation de la même manière qu'en répartition, à partir du moment où l'élévation du nombre de retraités n'est pas compensée par une baisse relative de la pension qui leur est versée.

Ce raisonnement *a posteriori* souligne que la capitalisation n'est pas par nature plus facilement tolérable par les actifs. Que ceux-ci soient « ponctionnés » par un surcroît de cotisation ou par la croissance des revenus financiers en capitalisation, il y a dans les deux cas un transfert vers les retraités. L'argument majeur en faveur des fonds de pension oublie donc cette symétrie. Certes, l'augmentation de la cotisation pourrait être jugée insupportable, mais un risque équivalent existe face à l'augmentation des revenus financiers.

Cette approche de la comparaison permet de mettre le doigt sur les réelles différences qui peuvent exister entre plusieurs scénarios. Tout dépend ici des deux hypothèses cruciales qui portent sur le taux de remplacement et la part salariale. Si on admet que l'un et l'autre peuvent baisser, alors les trajectoires de la répartition des revenus seront différentes. La seule supériorité de la capitalisation ne découle pas d'un rendement plus élevé mais du fait qu'elle se prête mieux à un déplacement de la répartition globale des revenus.