

COMPRENDRE LES CONTROVERSES SUR L'AVENIR DES RETRAITES

La question des retraites est à l'ordre du jour depuis plus de 10 ans, et évolue sur deux plans disjoints : celui des rapports et des projets, et celui des mesures prises et des réformes effectivement pratiquées. Le débat oppose les défenseurs de la retraite par répartition et ceux qui en attaquent le principe plus ou moins frontalement. L'argumentaire se déroule selon une sorte de syllogisme : le nombre de retraités va augmenter plus vite que celui des actifs, **donc** ce « choc » démographique va faire exploser le système par répartition ; **donc**, il est urgent de le compléter par une « dose » de capitalisation. Le débat de fond théorique porte sur ces deux propositions, et il évolue plutôt en faveur des défenseurs de la répartition, sans pour autant freiner l'ardeur des « réformateurs ».

Fatalité de la démographie ?

Personne ne nie la réalité des évolutions démographiques : il y a aujourd'hui 12 millions de personnes de plus de 60 ans, et leur nombre devrait augmenter de 10 millions d'ici à 2040, qui est l'année-cible de tous les exercices de prospective. Mais l'évolution du nombre d'actifs est bien plus délicate à projeter. Les paramètres sont nombreux et instables, puisqu'il faut faire des hypothèses sur les taux d'activité, le taux de chômage, les flux d'immigration et le travail à temps partiel. Sur chacun de ces points, la réalité s'éloigne des prévisions les plus pessimistes : les informations du dernier recensement ont permis de rectifier à la hausse les projections de population active ; l'idée que l'immigration fournira une variable d'ajustement importante a été popularisée par une étude de l'ONU sur les perspectives démographiques ; enfin, l'embellie sur l'emploi (1,8 millions d'emplois créés entre 1997-2001) montre que l'hypothèse d'un taux de chômage d'équilibre voisin de 9 % ne peut constituer une hypothèse de long terme. De plus, la part des actifs reste plutôt stable, de telle sorte que la proportion plus élevée d'inactifs-retraités est compensée par une baisse relative du nombre d'inactifs jeunes. Ces correctifs n'empêchent pas le ratio de dépendance d'augmenter à terme, et toute la question est alors de savoir si cette tendance remet en cause la répartition.

Dans un tel système, le taux de cotisation est une clé de partage qui répartit la masse salariale totale entre le salaire direct, versé aux salariés actifs, et les cotisations, redistribuées sous forme de pensions. Si l'on suppose que le revenu des uns et des autres doit progresser parallèlement, alors toute augmentation plus rapide du nombre de retraités doit logiquement entraîner celle du taux de cotisation. Pour parler de crise de la répartition, il faut établir qu'une telle augmentation du taux de cotisation deviendrait insoutenable. On invoque notamment un risque de rupture du « contrat intergénérationnel », si la progression du niveau de vie des actifs était « ponctionnée » au profit du flux croissant de retraités. On est heureusement assez loin d'un tel cas de figure. Le transfert vers les nouveaux retraités se situe dans un intervalle compris entre 0,35 et 0,5 point de productivité. Les gains de productivité ont été en moyenne de 2 % par an sur le XX^{ème} siècle, ce qui laisse une marge de progression pour l'ensemble des salariés, actifs ou retraités. Mais faut-il encore que la part des salaires dans la valeur ajoutée cesse de reculer pour se stabiliser à un niveau raisonnable. Le récent rapport du COR confirme cette analyse en énonçant 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 ».

Supériorité de la capitalisation ?

L'argument démographique se double de celui du rendement : la capitalisation offrirait, grâce au dynamisme boursier, une manière moins coûteuse de se constituer une retraite. L'évolution des cours de Bourse et la faillite d'Enron sont venues donner plus de poids aux critiques d'ordre théorique que l'on pouvait adresser à cet argumentaire. Aucun miracle financier ne peut permettre à l'ensemble des revenus de progresser de 15 % par an si le rythme de la croissance économique ne dépasse pas 3 %. L'exubérance de certains revenus a pour contrepartie le gel d'autres revenus, et l'extension de la capitalisation tuerait la poule aux œufs d'or. Du coup, ce

système n'est pas moins exposé aux aléas de la démographie que la répartition : la valeur des titres financiers qui constituent la retraite dépend du rapport entre l'offre de ceux qui vendent leurs titres pour partir en retraite et la demande des salariés en train de constituer leur épargne-retraite. Enfin, l'argument de bon sens (« ne pas tout mettre ses œufs dans le même panier ») ne fonctionne pas si le développement de la capitalisation a pour effet d'étouffer la répartition, au lieu de la « compléter ».

Réformes et contre-réformes

On entend souvent dire que la question des retraites est en retard de la réforme, que les gouvernements successifs n'auraient pas voulu ou pas pu mettre en œuvre. En réalité, la réforme dite Balladur de 1993 a profondément modifié la trajectoire des retraites. L'un des principaux résultats des travaux du COR est de montrer que le taux de remplacement devrait, en moyenne, baisser de près de 20% d'ici à 2040. Les comparaisons internationales montrent que la France figure parmi les pays où la baisse ainsi programmée est la plus forte. La mesure la plus redoutable à cet égard est l'indexation sur les prix, que ce soit pour les pensions ou pour les salaires « portés au compte » sur lesquels est calculée la retraite. Son impact est bien plus important que le passage de 37 et demi à 40 ans du nombre d'annuités nécessaires pour ouvrir une retraite à taux plein dans le privé, et il explique la dégradation à venir de la situation des retraités du privé.

Les autres réformes engagées tendent à remettre en cause indirectement les régimes par répartition. Le statut de l'épargne salariale défini dans la loi Fabius ne se distingue pas fondamentalement d'une épargne-retraite, et encourage une substitution de formes de rémunération financière au salaire, en raison de l'avantage que confère une exemption, totale ou partielle, de cotisations sociales et d'impôts.

Enfin, beaucoup de propositions tournent autour d'une modulation de l'âge du départ à la retraite. Elles s'appuient sur une idée juste : la dérive des âges de la vie remet en cause le principe d'une retraite-couperet à soixante ans. On envisage des systèmes de retraites à la carte, en faisant valoir des arguments d'équité ou de neutralité actuarielle. Ces principes séduisants prennent rarement en compte le fait que deux personnes sur trois ne sont pas – ou plus – en situation d'emploi au moment de faire valoir leurs droits à la retraite. Cette situation du marché du travail reflète la préférence pour la préretraite qui caractérise aussi bien les politiques publiques de l'emploi que les pratiques des entreprises. C'est d'ailleurs une contradiction très forte du discours patronal que de vouloir faire passer à 45 le nombre d'annuités pour une pleine retraite, tout en généralisant les départs anticipés. Tant que l'on n'est pas revenu au voisinage du plein-emploi, l'utilisation de l'âge de la retraite risque donc d'avoir pour effet principal de réduire les droits à la retraite de salariés déjà sortis du marché du travail.

Michel Husson

Encadré

Retraite par répartition. Chaque entreprise doit payer des cotisations-vieillesse au prorata de sa propre masse salariale. Les cotisations sont centralisées et redistribuées sous forme de pensions aux retraités.

Retraite par capitalisation. Chaque salarié constitue, de manière obligatoire ou facultative, une épargne-retraite placée sous forme de produits financiers, qui seront convertis en capital ou en rente lors de son départ à la retraite.

Taux de remplacement. Il mesure le rapport entre la pension servie au moment du départ à la retraite et le dernier salaire d'activité. Calculé de manière très globale, ce taux est en 2000 voisin de 80 %.

Ratio de dépendance démographique. Il compare le nombre de personnes en âge d'être à la retraite (60 ans et plus) au nombre de personnes en âge de travailler (de 20 à 59 ans). Ce ratio est en France de 0,383 en 2000. Il devrait passer à 0,730 en 2040.

Retraites complémentaires et régimes spéciaux. A côté du régime général des salariés du privé existent des régimes « spéciaux » pour les diverses catégories de fonctionnaires. Le régime général est complété, de manière obligatoire, pour les salariés par l'ARRCO (Association des régimes de retraite complémentaires), et pour les cadres par l'AGIRC (Association générale des institutions de retraite des cadres) pour les cadres.

Fonds de réserve. En 1999, le gouvernement a décidé la création d'un fonds de réserve visant à anticiper les difficultés de financement de la répartition. Il est alimenté par les excédents de la branche vieillesse, la privatisation des caisses d'épargne, la contribution sur les PPESV, et par les ventes des licences téléphoniques UMTS. Les réserves devraient atteindre 13 milliards d'euros fin 2002 : il s'agit donc d'une source de financement accessoire, dont les vertus sont avant tout pédagogiques.

Épargne salariale. Elle regroupe les différentes formes de rémunération non salariale, comme l'intéressement, la participation les plans d'épargne entreprise, l'actionnariat salarié et les *stock options*. La loi Fabius du 19 février 2001 y ajoute le plan partenarial d'épargne salariale volontaire (PPESV). C'est un plan d'épargne entreprise de long terme de 10 ans minimum, que rien n'empêche de reconduire... jusqu'à la retraite. L'abondement est exonéré de charges sociales jusqu'à 2300 euros ; une contribution de 8,2% est prélevée au-delà. L'exonération porte aussi sur l'impôt sur le revenu pour le salarié. Ce dispositif justifie les réticences du COR, pour lequel un « développement excessif de formes de rémunérations non salariales et non soumises à cotisations sociales fragiliserait les régimes de retraite ».

Conseil d'orientation des retraites (COR). Créée en 2000, cette instance se substitue au Commissariat au Plan, après l'échec du rapport Charpin sur les retraites. Il est ouvert à l'ensemble des partenaires sociaux, mais le Medef a décidé de le boycotter. Son premier rapport, paru en 2001, a l'intérêt de montrer qu'il existe une variété de choix possibles.

M.H.

Références

Conseil d'orientation des retraites, *Retraites : renouveler le contrat social entre les générations. Orientations et débats*, La Documentation française, Paris, 2002.
<http://www.cdc.retraites.fr/actu/cor.pdf>

Fondation Copernic, *Les retraites au péril du libéralisme* (3^{ème} édition), Syllepse, Paris, 2002

Sites Internet

1. Dante
(branche retraite Caisse des Dépôts)
<http://www.cdc.retraites.fr>
2. <http://fr.fc.yahoo.com/r/retraites.html>
3. Observatoire des retraites
<http://www.observatoire-retraites.org>