

**Michel HUSSON**

## **Le débat sur les retraites**

Depuis le Livre blanc de Michel Rocard de 1991, le dossier des retraites a vu alterner les rapports, les mesures gouvernementales (le plan Balladur de 1993) et les mouvements sociaux (novembre et décembre 1995). Il a récemment rebondi avec le rapport demandé au Commissariat au Plan, Jean-Michel Charpin, et remis au Premier ministre en avril 1999. La mission impartie consistait à dresser, en commun avec les partenaires sociaux, un "diagnostic aussi partagé que possible" de la situation des régimes de retraite. Mais il est difficile de dresser un constat unanime, et encore plus de le disjoindre des recommandations de politique économique.

Dans un premier temps, les travaux du groupe Charpin ont donné lieu à une opération de communication réussie, visant à faire passer un message alarmiste sur l'avenir des retraites auprès des médias et du grand public. Mais cette dramatisation n'a pas empêché le débat de rebondir et de retrouver ses repères habituels. Il tourne autour de deux questions centrales : l'évolution démographique conduit-elle à une implosion du système actuel ? Une dose plus ou moins forte de capitalisation permettrait-elle d'en assurer la pérennité ?

Le système français de retraites repose pour l'essentiel sur le principe de la répartition, où le total des cotisations payées par les actifs est redistribué aux retraités. Il n'est pas besoin de recourir au formalisme mathématique pour percevoir que le bilan d'un tel régime dépend de manière cruciale de deux proportions : le taux de remplacement, qui mesure le rapport entre pension moyenne et salaire moyen, et le ratio démographique qui compare le nombre de retraités et celui des actifs. Comme le nombre de retraités potentiels (personnes âgées de plus de soixante ans) va augmenter sensiblement plus vite que le nombre de salariés actifs, ce ratio démographique va peser de manière croissante sur la réalisation de l'équilibre financier des retraites.

L'évolution prévisible du nombre de personnes âgées de plus de soixante ans ne fait pas vraiment débat : c'est une tendance lourde qui résulte des progrès de la santé publique. On estime ainsi que l'espérance de vie à la naissance devrait passer, pour les hommes, de 75 ans aujourd'hui à 81 ans en 2040, et de 82 à 89 pour les femmes. La proportion des personnes âgées de plus de soixante ans passerait de 20 % de la population totale en 1995 à 33 % en 2040. On peut choisir ou non de parler de "choc" démographique, ou de vieillissement, mais chacun s'accorde à considérer ces mutations comme inéluctables.

En revanche, l'accord disparaît quand on passe à l'examen de l'évolution du nombre d'actifs. Quatre paramètres interviennent ici dont on voit bien comment ils peuvent jouer sur la population active effectivement employée. La baisse du taux de chômage, la résorption du travail à temps partiel, le recul de l'âge de la retraite et un recours accru à l'immigration sont autant de leviers qui permettent d'obtenir plus d'activité avec la même base démographique. Les possibilités d'inflexion portant sur le temps partiel et l'immigration ne sont en général même pas envisagées, ce qui montre bien qu'il s'agit de projections reproduisant la situation actuelle plutôt que de véritables exercices de prospective.

La taux de chômage a d'autant plus focalisé la polémique que le groupe Charpin raisonnait au départ sur un taux de chômage dit "d'équilibre", arbitrairement fixé à 9 % à l'horizon d'un demi-siècle. Ce pessimisme de long terme révélait de surcroît un paradoxe : si l'on risque de

manquer de bras en relation avec le nombre de retraités, pourquoi devrait-on commencer par postuler que le chômage sera durablement incompressible ? La question de l'âge de la retraite a fait apparaître une autre contradiction d'autant plus vive qu'il s'agit de la seule proposition immédiatement applicable du rapport Charpin. Comment peut-on proposer de reculer l'âge de la retraite alors même que se multiplient des plans de préretraite et que deux personnes sur trois n'occupent déjà plus un emploi au moment de faire valoir leur droit à la retraite ? Tant que l'on ne s'est pas rapproché significativement du plein emploi, un recul de l'âge de la retraite signifie dans ces conditions une augmentation (coûteuse) du nombre de préretraités ou, plus simplement, si les salariés ne prolongent pas leur durée d'activité, une baisse du taux de remplacement et donc de la retraite, chiffrée à 25 % en moyenne dans le cas des propositions Charpin. Ce débat aura en tout cas permis de comprendre que la question des retraites n'est pas de nature purement démographique et que ses coordonnées peuvent varier du tout au tout en fonction de la dynamique de l'emploi sur les décennies à venir.

La discussion rebondit ensuite sur la notion de "tolérabilité". Les hausses de cotisation sociale qui seraient nécessaires pour accompagner l'évolution démographique peuvent paraître difficilement supportables, puisque le taux de cotisation devrait passer 25 % à 40 % d'ici à l'an 2040, tandis que le volume total des retraites triplerait. Mais c'est oublier qu'elles ont été multipliées par dix sur les quarante dernières années et qu'elles ont déjà triplé entre 1961 et 1973, et une nouvelle fois entre 1973 et 1998. En outre, cette présentation néglige deux faits d'importance. Le premier est que le phénomène est étalé sur 40 ans : cela modifie 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 des ajustements importants. Le second oubli est la croissance : la cotisation plus élevée s'appliquera à un revenu dont le pouvoir d'achat aura lui aussi considérablement augmenté. Si l'on veut raisonner en toute clarté, il faut mesurer l'augmentation du taux de cotisation en équivalent-productivité. Pour cela, on peut se fixer deux règles simples : la masse salariale globale augmente comme le revenu national, et la retraite moyenne comme le salaire net moyen. Ce sont les seules normes soutenables à long terme, même si elles sont loin d'être vérifiées sur les années récentes. Dans ces conditions, les chiffres de la commission Charpin conduisent à un transfert salaires/retraites équivalent au maximum à un demi-point de productivité, et cette évaluation est largement admise.

Le fait de décider si un tel transfert est ou non supportable ne dépend pas tellement de la logique de la répartition mais du partage qui s'opère en amont pour déterminer la part des salaires. Si celle-ci continuait à baisser comme elle l'a fait en moyenne depuis quinze ans, en France et en Europe, alors des tensions risqueraient effectivement d'apparaître. Mais si les rémunérations salariales progressaient de nouveau au même rythme que la productivité, alors un tel transfert pourrait permettre d'accompagner au fur et à mesure les mutations démographiques. Les choix exercés en répartition ont l'avantage de la "contemporanéité" puisque l'ensemble des paramètres du système peuvent être ajustés pas à pas. La délibération peut se dérouler 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 un autre argument qui est la faible augmentation de la part des inactifs dans l'ensemble de la population. Autrement dit, la progression du nombre de personnes âgées sera en partie compensée par la baisse de la proportion de jeunes inactifs dans la population totale. La hausse du taux de cotisation peut alors être interprétée comme le moyen de réaliser un

transfert des coûts privées d'éducation des enfants vers la prise en charge socialisée des anciens.

Existe-t-il d'ailleurs d'autres modalités possibles de financement ? C'est tout le débat sur la supériorité supposée de la capitalisation. L'argument central porte sur les rendements comparés : celui de la répartition est faible puisque les retraites progressent comme la masse salariale, donc au mieux de 2 à 3 % par an. Dans un système par capitalisation, le rendement peut au contraire s'aligner sur les performances bien supérieures des marchés financiers. En substituant aux cotisations des versements à des fonds de pension, on permettrait en somme aux salariés d'indexer leur retraite sur les rendements boursiers. Mais cette présentation est à son tour exagérément optimiste et quelque peu illusoire, comme permet de le comprendre un raisonnement global.

Admettons l'évaluation du rapport Charpin selon laquelle les retraites devraient passer de 12 % du revenu national aujourd'hui à 16 % en 2040. Ou bien la société organise ce transfert de quatre points de revenu qui résulte de l'augmentation du nombre de retraités, ou bien elle décide qu'il n'est pas soutenable et dans ce cas la retraite moyenne doit baisser. Mais ce choix est en un sens indépendant du mode de financement : si les retraites doivent représenter 16 % du revenu total en 2040, cela ne change rien qu'elle soit versée aux retraités sous forme de rentes financières ou à partir de cotisations prélevées sur les salaires. 16 % de la richesse produite en 2040 devra aller, à ce moment-là, aux retraités, tant il est vrai qu'il n'existe pas de moyen de transférer des biens et des services d'une génération à l'autre.

Si la capitalisation se développe, on assistera à d'inévitables ajustements au moment de la formation des revenus : soit par la chute du cours des titres, soit par la hausse des prix des biens et services. Contrairement aux idées reçues, la capitalisation est des deux systèmes le plus sensible aux évolutions démographiques. Certes, il présente bien des avantages pendant la phase de maturation mais au moment du départ en retraite, lorsque les placements doivent être réalisés, la démographie joue à la dévalorisation des retraites en condensant dans le temps d'importantes ventes de titres. C'est ce que doit reconnaître l'OCDE, qui souligne le risque que la génération du *baby boom* découvre, au moment du départ à la retraite, que le revenu tiré des fonds de pension est inférieur à ce qui avait été prévu par simple extrapolation des tendances actuelles. Autrement dit, le passage massif à la capitalisation ferait disparaître l'attrait même de la capitalisation, à savoir le rendement élevé des actions.

Le débat sur la capitalisation mobilise de très nombreux arguments qui s'écartent souvent de la question des retraites. D'un côté on met en avant l'avantage d'une ressource d'épargne supplémentaire dont d'autres contestent le besoin réel. On souligne également que des fonds de pension pourraient consolider la capitalisation des groupes français de manière à les protéger de processus de fusions-acquisitions inamicaux. En face, on reproche à la capitalisation sa tendance à creuser les inégalités de situation et à empêcher un traitement transparent et global des retraites. La retraite de chacun deviendrait un cas d'espèce dépendant du destin de l'entreprise et des marchés.

Le point le plus révélateur des enjeux concrets est sans aucun doute la difficulté de définir la combinaison optimale des deux systèmes, répartition et capitalisation. Tout le monde s'accorde en effet pour dire qu'un basculement intégral de l'un vers l'autre – sur le modèle

chilien – est impossible à cause du chevauchement inévitable des deux régimes. Tout au long de la période de transition, les salariés devraient en effet payer une double retraite : celle de leurs aînés selon la logique par répartition, et la leur sous forme de versement aux fonds de pension. L'introduction d'une simple "dose" de capitalisation ne fait que déplacer cette contradiction. De deux choses l'une en effet : ou bien cette dose est minime et ne suffit pas pour faire face aux immenses besoins de financement annoncés. Ou bien, cette dose est plus forte et se pose alors la question de ressources supplémentaires.

La proposition du rapport Charpin d'un fonds de réserve illustre ce type de contradiction. L'idée consiste à abonder un fonds supplémentaire dont les rendements à venir permettront d'éviter des hausses ultérieures de cotisations. Il s'agit de "lisser" leur progression dans le temps. Mais ce fonds doit grossir rapidement pour jouer un rôle significatif. Il suppose donc, dans un premier temps des suppléments de ressources au-delà même de l'évolution des cotisations sociales. Autrement dit, on augmente tout de suite les prélèvements pour ne pas avoir à le faire dans 15 ans. Mais le rapport Charpin ne dit pas comment serait financé ce fonds.

Le débat sur les retraites est donc très ouvert, et l'insistance en faveur de la capitalisation demeure difficile à expliquer. C'est évidemment un marché potentiel pour les institutions financières mais c'est aussi, sans doute, un levier permettant de peser sur le système par répartition. Il existe en effet un risque de "cannibalisation" : l'existence de fonds propres – même de taille modeste – fournirait le prétexte au nom duquel il serait possible de geler la progression de la répartition et de peser sur ses modalités. L'idée d'une combinaison harmonieuse des deux systèmes ne va pas en effet de soi, d'autant plus que le développement de la capitalisation se fonde sur des avantages spécifiques. Les versements aux fonds d'épargne salariale existant bénéficient d'exonérations de cotisations du côté de l'employeur, et d'impôt sur le revenu du côté des salariés. Il s'agit alors d'une concurrence inégale qui est tout le contraire d'une complémentarité harmonieuse.

Mais chacun se rappelle l'avertissement de Michel Rocard selon lequel le dossier des retraites était assez explosif pour faire tomber plusieurs gouvernements. Un autre rapport a été demandé à Dominique Taddéi sur le thème de la retraite progressive choisie. La définition d'un cadre législatif qui devrait prendre le relais de la loi Thomas sur les fonds d'épargne salariale a du mal à voir le jour. Toutes ces difficultés expliquent pourquoi le débat semble aujourd'hui gelé et pourquoi la voie des modifications par petites touches sera sans doute préférée à la remise en cause d'ensemble suggérée par le rapport Charpin.

Jean-Michel Charpin *L'avenir de nos retraites*, rapport au Premier ministre, La documentation française, 1999.

Pierre Khalfa et Pierre-Yves Chanu (coord.) *Les retraites au péril du libéralisme*, Fondation Copernic, Editions Syllepse, 1999.