

# La dette, les retraites et nos enfants<sup>(1)</sup>

## Point de vue

Henri Sterdyniak<sup>(\*)</sup>

**Quel avenir laisserons-nous à nos enfants ? La question de l'équité inter-générationnelle se pose aujourd'hui avec force. Celle-ci n'est assurée automatiquement, ni par le jeu du marché, ni par les choix politiques, puisque dans les deux cas, les générations futures n'ont pas voix au chapitre. Elle doit être pensée et assurée par la société.**

La crainte d'une charge excessive sur les générations futures s'appuie sur plusieurs arguments :

- Le vieillissement de la population fait craindre que les actifs de demain seront peu nombreux pour supporter la charge d'un nombre important de retraités.

- L'augmentation de la dette publique fait craindre que les générations futures aient à supporter le remboursement d'une dette issue des dépenses non financées des générations actuelles.

- Le ralentissement du progrès technique, les contraintes écologiques (épuisement des ressources énergétiques, nécessité de limiter les émissions de gaz à effet de serre) font craindre que la croissance ne soit faible à l'avenir. Les générations futures risquent de ne pas connaître l'amélioration continue de leur pouvoir d'achat dont ont bénéficié les générations passées. La France risquerait donc de connaître un conflit de générations, les générations futures se refusant de rembourser la dette léguée par les générations actuelles. Ce refus pourrait prendre une forme collective (des réformes libérales réduiraient le niveau des retraites publiques) ou individuelle : les jeunes, dynamiques et bien formés, quitteraient les pays à fortes dettes publiques et charges de retraites.

Les libéraux veulent faire croire que le Modèle social européen est condamné, que les jeunes générations ne recevront rien en contrepartie de leurs cotisations puisque l'État-providence va s'effondrer. Participent de cette offensive les ouvrages de Patrick Artus, Denis Jeambar et Jacqueline Rémy, Bernard Spitz, Grégoire Tiro, les travaux de l'Institut de l'entreprise comme les lobbies des banques et des assurances. Le discours libéral se veut auto-validant : il s'agit de persuader les jeunes générations qu'elles cotisent aujourd'hui à fonds perdus pour un système qui ne leur donnera aucun avantage demain. Plus cette thèse se répand, plus les jeunes peuvent être tentés de faire défaut, plus la pérennité de l'État-providence est menacée. Il s'agit d'inciter à la haine entre les générations, de culpabiliser les actifs actuels et d'utiliser les jeunes pour détruire l'État-providence. En sens inverse, si les jeunes générations futures jouent le jeu et continuent de cotiser, le système perdurera et les jeunes en bénéficieront, comme les générations précédentes.

Rien ne prouve que les marchés livrés à eux-mêmes

amèneraient une croissance plus soutenable et plus égalitaire ; il faudra remplacer les systèmes existants par des systèmes privés dont les caractéristiques restent à préciser. Après la crise financière, le système anglo-saxon reste-t-il un modèle ? Le système de santé américain coûte beaucoup plus cher que le système français (16,5% du PIB contre 11%). Les systèmes de retraites anglo-saxons sont inégalitaires ; beaucoup de vieux sont dans la pauvreté et les entreprises sont fragilisées par leurs engagements de retraites.

Le système de retraite, comme le système de santé, repose sur une dette sociale inter-générationnelle. Chaque génération a droit à une retraite satisfaisante et à des soins de santé, dans la mesure où elle les a fournis à la génération précédente. C'est la génération suivante qui doit s'acquitter de cette dette. En principe, les générations successives sont gagnantes du fait de l'allongement de la durée de vie et de l'amélioration de l'efficacité des dépenses de santé. Chaque génération reçoit plus de ses enfants qu'elle n'a assuré à ses parents. C'est à la société de garantir l'équité de cet échange inter-générationnel, en s'assurant qu'il n'y a pas de générations spoliées ou avantagées et de garantir le maintien du système, tout en l'adaptant aux circonstances.

### Faut-il réduire les dépenses publiques ?

Les dépenses publiques françaises ne progressent pas plus vite que le PIB. Depuis 1993, elles n'ont augmenté que de 1,9% l'an contre 2,1% pour le PIB. Cependant, en 2008, la France est le pays du monde où le taux de dépenses publiques est le plus fort. Outre ses fonctions régaliennes (armée, police, justice), l'État fournit des services gratuits aux ménages (éducation, soins médicaux) ; il finance les équipements collectifs, la recherche, la culture ; il verse de forts transferts sociaux (politique familiale, revenu minimum) et organise une couverture sociale importante (retraite, chômage). Le vieillissement de la population augmente les prestations retraites et santé ; l'évolution technique incite à augmenter les dépenses d'éducation et de recherche : la montée des phénomènes d'exclusion rend nécessaire la hausse des prestations de solidarité ; la population demande plus d'équipements collectifs, plus de dépenses de sécurité. Toute baisse importante du

taux de prélèvement obligatoire, qui supposerait une baisse équivalente des dépenses publiques, passerait par une réduction des dépenses profitant directement aux ménages.

Certes, une gestion rigoureuse des dépenses publiques et certains redéploiements sont nécessaires. Mais, les dépenses publiques sont demandées par les Français, qui souhaitent une école, une justice, une police, des infrastructures de qualité, des dépenses de santé gratuites, une retraite publique d'un niveau satisfaisant. Qui contrôlerait en parallèle l'utilité des dépenses privées : les Français veulent-ils plus de crèches ou plus d'agences bancaires ? Par ailleurs, il faut se méfier du mythe : « les dépenses courantes, c'est mal ; les dépenses d'investissement, c'est bien ». Il faut des enseignants, des chercheurs, des dépenses de santé, de garde d'enfants tout autant que des bâtiments et des routes. Les dépenses publiques ne profitent pas assez aux jeunes. Les prestations familiales sont une dépense d'avenir. Pourtant, les gouvernements successifs ont refusé d'augmenter le pouvoir d'achat des allocations familiales qui a fortement diminué relativement au revenu médian (tableau 2). Le taux de pauvreté parmi les jeunes est particulièrement fort (tableau 3). Il faudrait revaloriser les prestations familiales de 33% qu'elles retrouvent le niveau relatif de 1984. Il faut mettre fin à la pratique consistant à dépouiller la branche famille au profit de la branche retraite.

Les jeunes sont particulièrement frappés par la crise de l'emploi de 2008-2009. La réponse ne peut être d'augmenter la précarité des emplois des 25-55 ans, ni les pré-retraites de 55-60 ans. Elle ne peut venir que de la politique globale de l'emploi. Mais, il faudrait ouvrir largement le droit au RSA aux jeunes de 21-25 ans qui ne trouvent pas d'emploi en raison de la crise.

### 2. Prestations relativement au revenu médian

|      | BMAF | Minimum vieillesse | RMI (personne seule) |
|------|------|--------------------|----------------------|
| 1984 | 33,6 | 52,0               |                      |
| 1990 | 31,1 | 48,7               | 34,9                 |
| 2000 | 28,3 | 47,0               | 33,6                 |
| 2001 | 27,5 | 45,9               | 32,8                 |
| 2002 | 26,9 | 45,1               | 32,1                 |
| 2003 | 26,8 | 44,8               | 31,9                 |
| 2004 | 26,8 | 44,8               | 31,8                 |
| 2005 | 26,4 | 44,0               | 31,2                 |
| 2006 | 25,9 | 43,3               | 30,7                 |
| 2007 | 25,4 | 42,5               | 30,1                 |
| 2008 | 24,8 | 42,9               | 29,6                 |
| 2009 | 25,3 | 44,2               | 29,8                 |

### 3. Taux de pauvreté en 2007 (seuil à 60%)

|             |        |
|-------------|--------|
| 0-15 ans    | 17,8 % |
| 15-25 ans   | 22,1 % |
| 25-55 ans   | 11,7 % |
| 55-65 ans   | 9,4 %  |
| + de 65 ans | 10,3 % |
| Total       | 13,4 % |

Les dépenses publiques doivent être financées par chaque citoyen selon sa capacité contributive. Il est juste que ceux qui ont plus de revenu ou de patrimoine, qui bénéficient le plus de l'organisation sociale, paient plus pour les dépenses collectives. Les impôts doivent réduire les inégalités sociales. La préservation de la capacité de la France à collecter des ressources fiscales de façon équitable est cruciale pour le maintien du modèle social français. De ce point de vue, certaines mesures récentes de réduction des impôts posent problème :

- Fallait-il réduire les droits de succession, ce qui profite principalement à des personnes de plus de 50 ans, issues de familles riches ?
- La défiscalisation des heures supplémentaires brise la norme de l'universalité de la CSG.
- La baisse de la TVA sur les cafés-restaurant marque un triomphe d'un lobby sectoriel.

La baisse permanente des impôts depuis 2007 a été de 1,2% du PIB, qu'il faudra compenser par la baisse des dépenses publiques (tableau 4). La stratégie de Nicolas Sarkozy semble être de refuser toute hausse d'impôt, de décider même de baisses injustifiées, puis de tirer argument du déséquilibre des finances publiques pour mettre en œuvre des politiques de baisse des dépenses.

### 4. Réductions permanentes d'impôts décidées depuis 2007

| En milliards d'euros. Coût en année pleine |              |
|--|--------------|
|  | Année pleine |
| Déduction des intérêts immobiliers         | - 4,0        |
| Heures supplémentaires                     | - 5,0        |
| ISF  | - 1,2        |
| Impôt sur les successions                  | - 2,0        |
| TVA cafés-restaurants                      | - 2,4        |
| Taxe professionnelle                       | - 7,3        |
| IFA  | - 1,6        |
| Crédit impôt recherche                     | - 2,0        |
| 1,1% revenus du capital                    | + 1,5        |
| <b>Impôts</b>                              | <b>- 24</b>  |

### La question des retraites

L'espérance de vie va continuer à augmenter : passée de 70 ans en 1960, à 74 ans en 1980, puis 79 en 2000 ans, elle est en 2008 de 81 ans et devrait atteindre 86,5 en 2050. La France a conservé un taux de fécondité satisfaisant, qui la place en tête des pays de l'UE. En 2008, son taux de fécondité est de 2 contre 1,5 dans la moyenne de l'UE. La dégradation du ratio démographique sera donc plus faible en France qu'en Allemagne, Italie ou Espagne. Il faut protéger notre dynamisme démographique. Comme dans tous les pays de l'OCDE, le ratio démographique de la France va se détériorer progressivement d'ici 2040, en raison du départ à la retraite des générations du baby boom et surtout de l'allongement de la durée de vie, un peu plus que les pays anglo-saxons (qui bénéficient d'une natalité satisfaisante et d'une forte immigration) ; beaucoup moins que les pays européens et le Japon qui souffriront d'une natalité insuffisante.

Les futures générations vivront plus longtemps. Elles auront donc le choix entre cotiser plus ; accepter une forte baisse du niveau de vie à la retraite ou partir plus tard à la retraite. Ce choix doit être effectué quelque soit le système de retraite.

Le système français est un système public, social, basé sur la **répartition**. La société s'engage à assurer un niveau de vie satisfaisant aux salariés âgés que les entreprises ne veulent plus employer, niveau de vie équivalent à celui des actifs. C'est un plus du Modèle social français : le salarié n'a pas à épargner pour sa retraite, comme il n'a pas à épargner pour la maladie ou l'éducation de ses enfants.

La rentabilité de la retraite par répartition est égale à celle du taux de croissance de l'économie plus le taux de croissance de la durée moyenne de retraite, soit de l'ordre de 2,25% par an, en terme réel pour les années à venir. Soit, plus que la rentabilité des obligations et moins que la rentabilité des actions (qui font courir un risque financier). L'allongement de la durée de vie ne réduit pas la rentabilité du système. Le taux de cotisation requis est plus fort mais le système assure une retraite satisfaisante durant une retraite plus longue.

Le système français est un système social : à chaque période, la société a le droit de revoir le calcul des pensions pour maintenir un ratio satisfaisant entre pension et salaire et de revoir les conditions de départ à la retraite (à condition de fournir un emploi aux travailleurs jusqu'à l'âge de la retraite). Il n'y aura donc pas de poids excessif à l'avenir sur les futures générations : il faudra simplement partager équitablement le PIB et assurer un emploi pour les seniors. Face à l'allongement de la durée de vie, un système par capitalisation pose les mêmes problèmes qu'un système par répartition. Chacun doit faire individuellement le même choix : cotiser plus, travailler plus longtemps ou avoir une faible retraite. La rentabilité de la capitalisation est incertaine puisqu'elle dépend des fluctuations des marchés financiers. Sur une longue période, on peut espérer une rentabilité de 3,5% en terme réel (pour un portefeuille 50% action de rentabilité 6,5% et 50% obligations de rentabilité 2% - 0,75% de frais), mais avec une forte volatilité. Ainsi, en 5 ans, la rentabilité du fonds de réserves des retraites a été négative de - 0,7% l'an.

La répartition fait courir un risque politique, mais celui-ci est limité :

1. La survie du système est avantageuse pour les retraités et pour ceux qui ont déjà cotisé longtemps, les plus de 45 ans. Or, ceux-ci représentent 54% des électeurs en 2009 et leur poids va augmenter. Certes, ce ne sont pas les retraités qui ont le pouvoir économique ou le pouvoir médiatique. Mais l'équilibre ne se déplace pas a priori en leur défaveur.

2. La génération qui remettrait en cause le système serait spoliée puisqu'elle devrait à la fois assurer une retraite à ses parents et se constituer un capital pour financer sa retraite par capitalisation.

3. Chaque génération supporterait à son tour les remises en cause des retraites qu'elle imposerait à ses parents. Elle a donc intérêt à maintenir le contrat social inter-générationnel.

Le risque n'est donc pas tant dans la suppression du système, mais dans sa dégradation progressive.

Le contrat inter-générationnel est donc particulier puisqu'il est imposé à la nouvelle génération, qui en hérite. En sens inverse, elle a bénéficié de son élevage et de son éducation. Aucune génération n'a le droit de dire : je refuse l'héritage du contrat social, dette et retraite, élevage et éducation.

Les jeunes actifs peuvent avoir l'illusion qu'ils payent actuellement à fonds perdus pour les retraites et les dépenses de santé de leurs parents. Mais leurs cotisations leur ouvrent des droits socialement garantis : ceux d'avoir à leur tour des prestations vieillesse, santé et dépendance. En sens inverse, imaginons que ce système public n'existe pas : les actifs devraient payer des primes pour se constituer une retraite par capitalisation, pour couvrir leurs dépenses de santé (actuelles et celles qu'ils auront à supporter pendant leur retraite) et pour le risque de dépendance : quelle serait le niveau des primes que demanderait une assurance privée pour couvrir les dépenses de santé et de dépendance jusqu'au décès et pour offrir une prestation retraite qui couvrirait le risque d'allongement de la durée de vie et celui des fluctuations boursières ? Le système social ne pèse pas plus sur les jeunes actifs qu'un système privé.

La réforme de 2003 avait choisi la stratégie de l'allongement progressif de la durée de cotisations requise pour avoir droit à une retraite à temps plein. Cette stratégie peut permettre d'éviter une trop forte hausse des cotisations, comme une trop forte baisse des retraites.

Ce choix est préférable au report de l'âge minimum de la retraite : ceux qui ont commencé à travailler précocement et pour lesquels la durée d'activité est très longue et l'espérance de vie plus courte, peuvent partir avant ceux qui ont débuté leur carrière tardivement et qui ont en moyenne une espérance de vie plus importante. En 2020, la durée de cotisation requise sera de 42 ans : ceux qui commencent à travailler à 18 ans pourront partir à 60 ans ; ceux qui commencent à travailler à 23 ans devront attendre 65 ans.

**La grande question est donc celle de l'emploi des seniors.** Il faut organiser socialement l'allongement de la durée des carrières : chacun doit pouvoir travailler jusqu'à 60 ans, puis une partie des salariés doit travailler jusqu'à 62, puis 65 ans. Ceci suppose que, jusqu'en 2015, que la France obtienne un taux de croissance de l'ordre de 2,5% (soit 1,6% correspondant aux gains de productivité du travail ; 0,5% pour réduire le taux de chômage et 0,4% pour accroître les taux d'activité des seniors).

L'exemple des pays scandinaves (en particulier la Finlande et la Suède) montre que l'allongement de la durée de carrière passe par une mobilisation au niveau des entreprises, le patronat et les syndicats se mettant d'accord sur une stratégie d'aménagement des carrières, des conditions de travail et de formation, permettant à toutes les carrières de se prolonger jusqu'à 60, 62 ou 65 ans. Toutefois, la politique d'incitation au travail risque de faire des perdants parmi les travailleurs seniors qui ne réussissent pas à se maintenir en emploi. Il faut tenir compte de la disparité des travailleurs en termes d'usure des capacités de travail et d'espérance de vie. Un compromis social fructueux est nécessaire pour que les syndicats s'im-

pliquent dans ce processus. Il devrait comporter une différenciation des conditions de départ à la retraite selon les professions, un accord sur des bonifications de cotisations pour les emplois pénibles et des garanties sur l'évolution du niveau des retraites.

Cette stratégie est préférable au projet de comptes notionnels où on dirait à chaque salarié « vous avez le choix : partir à 60 ans avec une retraite dérisoire ou travailler jusqu'à 65 ans pour avoir une retraite satisfaisante ». D'une part, tous les salariés n'ont pas les mêmes capacités de travail à 60 ans, ni les mêmes opportunités d'emploi. D'autre part, on ne peut exonérer les entreprises de leur responsabilité en matière d'emploi des seniors.

Les entreprises et les salariés doivent comprendre qu'ils ont le choix entre deux scénarios : soit réaliser cette mobilisation pour l'emploi des seniors, soit accepter une forte hausse des cotisations.

Cette mobilisation ne doit pas s'effectuer au détriment de l'emploi des jeunes. Elle ne peut s'effectuer qu'en période de nette croissance de l'emploi. Si, à moyen terme, l'emploi des jeunes et des vieux est complémentaire, ce n'est pas le cas à court terme. C'est toute la difficulté de la situation actuelle.

De 2003 à 2008, le taux d'emploi des 55-65 ans n'a que peu progressé en France (de 39,8% à 41,7% pour les hommes, de 32,6% à 37,2% pour les femmes) et la crise risque de provoquer un retour en arrière. La France a de la marge pour faire augmenter le taux d'emploi des 55-65 ans (tableau 6). Mais, bien sur, il y a la crise...

En tout état de cause, **imposer un report à 62 ans de l'âge de la retraite en 2010 serait socialement dangereux** : il détruirait la logique portée par la CFDT de faire porter l'allongement de la durée des carrières sur les salariés ayant commencé à travailler tardivement ; il ferait porter la pression sur les salariés et pas sur les entreprises : il serait malvenu en période de crise en augmentant le nombre de chômeurs parmi les seniors comme parmi les jeunes.

Pour assurer la fiabilité du système, il faudrait donner des **garanties aux jeunes actifs** sur le niveau futur des retraites, en mettant une limite à la baisse des taux de remplacement et affirmer clairement le principe selon lequel le pouvoir d'achat des retraités doit être équivalent à celui des actifs.

Il faudrait expliquer aux salariés que la réussite de l'objectif d'allongement des carrières aurait une contrepartie en termes de niveau des retraites. Au contraire, la **généralisation du système par points ou l'introduction de comptes notionnels augmenteraient encore l'incertitude sur le niveau des retraites** ; ils accroîtraient les inégalités entre retraites ; ils pourraient être utilisés pour faire baisser encore le niveau des retraites.

Le gouvernement s'est refusé à annoncer une hausse sensible des cotisations pour garantir l'équilibre du système dans le futur. Peut-on écarter a priori que les actifs choisissent collectivement de vivre une longue période de retraite, avec un niveau satisfaisant de revenu, du moment qu'ils acceptent d'en payer le prix en termes de cotisation ? La hausse des taux de cotisation retraite pourrait être d'autant mieux acceptée que l'avenir du système et le niveau des retraites seront garantis.

Si l'allongement de la durée des carrières était effectivement obtenu, il serait possible de remettre en cause certains aspects néfastes des réformes antérieures comme la stricte indexation sur les prix. Ne pas s'interdire *a priori* toute hausse des cotisations fournirait une marge de manœuvre qui pourrait être utilisée pour améliorer la générosité du système : moindre pénalisation des carrières courtes et interrompues, des difficultés d'insertion en début de vie active, meilleure prise en compte de la pénibilité du travail.

La loi de 2003 a créé des dispositifs de retraite par capitalisation (le Perp et le Perco), qui constituait une menace pour le système par répartition, d'autant plus que des avantages fiscaux exorbitants ont été donnés au Perco, qui bénéficie aux salariés stables et bien payés des grandes entreprises privées. Les banques et les assurances continuent des campagnes de publicité visant à semer le doute sur le montant futur des retraites. Mais la crise financière de 2007-2008 a décrédibilisé la retraite par capitalisation. La généralisation de la retraite par capitalisation obligerait à un fort taux d'épargne aujourd'hui qui pèserait sur les ménages (en réduisant la consommation) ou sur les entreprises (qui devraient payer une partie des primes). Elle obligerait à un prodigieux développement des marchés financiers. Pour financer entièrement sa retraite par capitalisation, chaque salarié devrait accumuler environ 12 fois son salaire annuel au moment de son départ ; les fonds de pension devraient accumuler 6,8 fois le PIB. La crise a bien montré qu'une telle accumulation induirait une formidable instabilité financière. ■

#### 4. Réductions permanentes d'impôts décidées depuis 2007

|             |      |
|-------------|------|
| Suède       | 70,1 |
| Japon       | 66,3 |
| États-Unis  | 62,1 |
| Danemark    | 57,0 |
| Royaume-Uni | 58,0 |
| Finlande    | 56,5 |
| Allemagne   | 53,8 |
| Pays-Bas    | 53,0 |
| Espagne     | 45,6 |
| Autriche    | 41,0 |
| France      | 38,3 |
| Belgique    | 34,5 |
| Italie      | 34,4 |

(1) Henri Sterdyniak est chercheur à l'OFCE, ce texte qu'il nous a autorisé à publier, a été prononcé à l'université d'été du MEDEF, pour des raisons de longueur nous publierons la partie consacrée à la dette publique dans le prochain numéro de notre revue.