

Retraites : quelles réformes de progrès et d'efficacité ? quels financements ?

Catherine Mills

Le système de retraites est confronté à des problèmes démographiques réels (qui se feront jour particulièrement à partir de 2005-2010), mais surtout aux insuffisances de création d'emplois qui minent les recettes. Cependant nous souhaitons montrer que des réformes de progrès et d'efficacité du système de retraites, sont nécessaires et possibles. Il s'agirait d'anticiper le financement des besoins sociaux des retraités tout en contribuant à un processus de sortie de la crise démographique et économique. Ainsi la création du système de protection sociale en 1945-1946 avait permis de trouver une issue à la crise de l'entre-deux-guerres.

Pour répondre aux besoins sociaux, il faut faire preuve « d'audace sociale », non seulement au nom de la justice sociale, mais pour contribuer à l'efficacité économique.

Les retraites sont présentées par les forces libérales, comme une charge, un boulet pour la société et pour les entreprises. Alors qu'articulées à une politique familiale dyna-

mique comme à une politique de formation (des jeunes, mais aussi tout au long de la vie), elles contribuent au contraire au développement économique et social.

Cependant, il importe de répondre à l'ampleur des besoins, qui vont incontestablement monter : 800 milliards de francs au moins (120 milliards d'euros) à dégager d'ici 2040 pour faire face au besoin de financement de l'ensemble des régimes de retraites.

La question des retraites est donc celle-ci : quelles réformes de progrès et d'efficacité et avec quels financements ?

Des problèmes réels qui ne doivent être ni surestimés, ni sous-estimés

• **La réalité des problèmes démographiques**

- la part relative des 60 ans et plus dans la population va monter, elle passera de 24% dans la population totale aujourd'hui à 36% en 2040 (+50%) ;

- le rapport des 60 ans et plus / les 20-60 ans va passer de 0,38 en 2000 à 0,73 en 2040 ;

- de même, le rapport retraités / coti-

sants doublerait, de 0,4 en 2000 à 0,8 en 2040.

• **La part des prestations vieillesse dans le PIB** passerait de 12,6% en 2000 à 16% (+4 points) en 2040, voire à 18,6% (+ 6 points) si l'on rétablissait la parité de pouvoir d'achat des retraités par rapport à celui des actifs.

• **Cependant d'autres facteurs peuvent influencer**, notamment le relèvement du taux de fécondité qui assurerait une descendance finale de deux enfants par femme (pratiquement le seuil de renouvellement des générations) ou encore le recours à une immigration plus forte, qui permettraient d'accroître la population active de demain.

• **La démographie n'intervient pas seule, les variables économiques peuvent modifier le nombre des cotisants**

L'emploi, la croissance, la productivité du travail, les salaires sont au cœur du financement des retraites. Le taux d'activité et bien sûr le taux d'emploi jouent un rôle crucial. On peut ainsi augmenter le taux d'activité des femmes pour le rapprocher du taux d'activité des hommes.

On peut aussi accroître le taux d'activité des 55 ans et plus, particulièrement en France, et contrecarrer les gestions d'entreprises qui organisent l'éviction des travailleurs vieillissants.

Il faut également agir sur le taux de chômage, mais ceci implique des politiques volontaristes et des interventions à la racine des gestions des entreprises.

Une succession de rapports contradictoires :

• **Le rapport Charpin (1999)**

Ses hypothèses démographiques ne retiennent pas le relèvement du taux de fécondité et le vieillissement apparaît incontournable et catastrophique. Les hypothèses économiques



sont tout aussi pessimistes : un taux de chômage d'équilibre à 9% dans le scénario central, un taux de croissance de la production très bas (2% de croissance annuelle moyenne sur toute la période) comme ceux de la productivité du travail et des salaires (1,7%) ; la part des salaires dans la valeur ajoutée ne serait pas relevée.

Le besoin de financement d'ici 2040 est alors présenté comme insurmontable. Il ne serait pas possible d'accroître les prélèvements sur les actifs. La seule solution consisterait à augmenter la durée de cotisations nécessaire (42,5 années pour une retraite à taux plein). Cet avenir sombre impliquerait une dégradation du pouvoir d'achat relatif des retraités.

• **Le plan du Medef « Pour une nouvelle architecture de la Sécurité sociale »**, dévoilé fin 2001, évoque « un hiver démographique sans précédent » en s'appuyant sur les projections du rapport Charpin et présente l'accroissement de l'espérance de vie et de la part des 60 ans et plus dans la population comme une « catastrophe nationale ».

Il prétend remettre en cause le financement patronal aux régimes complémentaires si son diktat n'est pas accepté : accroître la durée de cotisations requise à 45 ans, prendre comme base de calcul des pensions l'ensemble de la carrière (et non plus les 25 meilleures années).

En même temps, il palabre sur la retraite à la carte alors qu'elle servirait ici à réduire les pensions à verser. Il propose la fusion des régimes de base et des régimes complémentaires obligatoires en un seul régime par points, avec l'intention de mieux dominer la négociation collective et adapter les pensions à la baisse. Il réclame à l'avance toute augmentation des cotisations présentée comme insurmontable. Cette organisation de la réduction des pensions publiques de retraite lui permet évidemment de revendiquer l'instauration de fonds de pension et de régimes par capitalisation, en arguant des raisons d'équité par rapport aux autres pays européens.

• À l'inverse, **le rapport Teulade (CES, 2000) et le rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR décembre 2001)**, concluent que des actions résolues permettraient de faire face aux difficultés pour préserver l'avenir des retraités.

Le rapport Teulade a été vivement

critiqué, les prévisions s'appuyant sur un rapport précédent du CES (le rapport Lebatard) seraient fausses car elles envisagent une indexation des retraites sur les salaires bruts (et non sur les salaires nets ou sur les prix comme aujourd'hui).

Cependant le rapport du COR tempère lui aussi largement la vision dramatique et fataliste de l'avenir des retraités... Il est possible d'agir sur un certain nombre de variables permettant de maintenir et développer la retraite par répartition :

- par l'augmentation du taux de fécondité, par le recours éventuel à l'immigration ;

- par l'augmentation du taux d'activité et la diminution du taux de chômage. Cependant, le taux de chômage limité à 4,5% à partir de 2010 est assorti d'hypothèses discutables, ainsi le taux de croissance serait limité à 1,6% par an à partir de la même date et celui de la productivité et des salaires également à 1,6%. Le raisonnement majeur repose sur une diminution de la population d'âge actif à partir de 2010 ;

- d'autres variantes envisagent une augmentation des taux d'activité et d'emploi, en particulier pour les 55 ans et plus, pour les jeunes et pour les femmes ;

- la possibilité de redresser la part des salaires dans la valeur ajoutée est évoquée.

Le rapport montre, à juste titre, que le redressement du rapport cotisants/retraités passe par une politique économique volontariste. Celle-ci concernerait l'emploi, la formation, les actions à la racine pour inverser le processus d'éviction des travailleurs vieillissants), la croissance de la production, l'accroissement de la part des salaires dans la valeur ajoutée...

Pourquoi parle-t-on si peu de ce rapport, y compris parmi ceux qui ont créé le COR ? Sans doute parce qu'il dérange tous ceux qui veulent introduire la capitalisation, même si ce n'était qu'à petites doses.

Les propositions alternatives

Des réformes sont nécessaires afin de contribuer à sortir de la crise démographique et économique. Celui-ci prive le système de retraites des moyens de financement suffisants pour répondre aux nouveaux besoins sociaux. A son tour, cette réforme de progrès et d'efficacité du système de retraite pourrait participer à une nou-

velle régulation, à un nouveau développement économique et social.

• **Répondre aux besoins liés à la démographie, mettre en place une nouvelle politique de la vieillesse**

La part des 60 ans et plus va effectivement augmenter, mais l'accroissement de l'espérance de vie devrait être considéré comme un fait tout à fait positif.

La retraite, cela sert à permettre le remplacement des salariés âgés. Garantir les retraites est un objectif moderne et efficace. Cela contribue à un développement de la productivité du travail, surtout s'il est articulé à une politique familiale dynamique créant la force de travail de demain, à une politique de formation des jeunes et à une politique de création d'emplois.

Il s'agirait de créer les conditions pour que les retraités les plus jeunes puissent mieux intervenir dans la société à travers des formules de solidarité (la formation, la garde des enfants, etc.). Cela implique de promouvoir la prévention de la maladie à tous les âges, cela passe aussi par l'amélioration des conditions de vie et de travail.

L'enjeu revient aussi à se donner les moyens de financer le risque dépendance pour les très âgés, en créant en même temps les nouveaux métiers, les nouveaux emplois qui exigent des formations adaptées.

• **S'attaquer aux inégalités par rapport à la vieillesse**

Il faut revaloriser le pouvoir d'achat des retraités qui s'est dégradé depuis 1993 et qui se dégradera de plus en plus avec la montée en charge des mesures de la réforme Veil-Balladur. Il convient de dire explicitement que l'on doit sortir de cette réforme afin de rétablir la parité du pouvoir d'achat des retraités par rapport aux actifs.

Des inégalités subsistent en ce qui concerne la mortalité prématurée des adultes, celle-ci restant particulièrement élevée chez les ouvriers de sexe masculin ; globalement, d'ailleurs les inégalités d'espérance de vie restent fortes selon les catégories socio-professionnelles.

Sur le point de la durée de cotisations, il faudrait revenir à 37,5 années dans le privé comme c'est encore le cas dans le secteur public, alors que la droite veut accroître la durée de cotisations dans le secteur public à 40 ans comme pour le privé. Les pen-

sions les plus basses doivent être revalorisées et le taux de réversion des pensions élevé de 52% à 62%.

Il convient aussi de revenir à l'indexation des retraites sur les salaires (et non sur les prix). Les retraites doivent être revalorisées et atteindre 75% des salaires des dix meilleures années (et non d'une moyenne de 25 années de salaire).

• **Une conception plus souple de l'âge de la retraite** consiste d'abord à remettre en cause les couperets du chômage et de l'éviction des travailleurs vieillissants à partir de 55 ans.

Mais c'est aussi la possibilité d'avancer l'âge de la retraite pour ceux qui ont commencé à travailler tôt, dès qu'ils ont totalisé 40 années de cotisation avant d'avoir atteint l'âge légal de 60 ans. Cela représenterait un coût de 27 milliards de francs (4 milliards d'euros) si l'on commençait à appliquer cette disposition pour ceux qui ont connu des métiers pénibles.

Inversement, ceux qui ont commencé à travailler tard en raison d'études longues ou de difficultés d'insertion, ceux aussi qui ont repris une formation et entamé une autre carrière comme ceux qui ont connu des périodes de chômage prolongé, pourraient demander à partir plus tard. Des formules permettraient de concilier départ progressif à la retraite à mi-temps pour le travail, mi-temps pour la formation des jeunes et pour le temps libre qui déboucheraient sur le remplacement d'un salarié âgé par l'embauche d'un plus jeune.

• **Une articulation nouvelle entre politique de la vieillesse (sécurité dans la retraite) et sécurité d'emploi et de formation**

Il est nécessaire de rompre avec l'éviction des travailleurs vieillissants. Ainsi, quand ils prennent leur retraite, les deux tiers des salariés sont déjà sortis prématurément du monde du travail dès 55 ans (préretraites, dispenses de recherche d'emploi, retraite anticipée forcée, chômage...). Ceci signifie des cotisations en moins pour le système de retraite et des prestations en plus pour le système de protection sociale. La France atteint le record du plus bas taux d'activité des hommes après 55 ans : 37% seulement. Il est envisageable d'augmenter ce taux à 50% pour contribuer à remonter le taux d'activité global, en

même temps que celui des femmes et des jeunes.

Au-delà, cela pose la question de la mise en chantier de la construction d'un nouveau système de sécurité d'emploi et de formation et de la sécurisation des retraites de demain par la création des moyens de financement nécessaires.

Une refonte du financement est indispensable

La part des prestations vieillesse devrait s'accroître de quatre à six points du PIB d'ici 2040. Il s'agirait donc de faire face aux nouveaux besoins, en maintenant et en développant le système par répartition.

• **Critique de la capitalisation, même « à petite dose »**

Le débat ne se situe pas entre un fonds de réserve public (position du PS) et des fonds de pension privés (position de Chirac, de la droite et du Medef).

En ce qui concerne le Fonds de réserve créé en 1999, le gouvernement socialiste proposait d'abonder ce fonds d'ici 2020 à hauteur de 1 000 milliards de francs (150 milliards d'euros). Cela représenterait 10 points du PIB annuel aux prix d'aujourd'hui, soit encore presque une année de prestations vieillesse, alors que les forces social-libérales jugent impossible de dégager les 120 milliards d'euros pour faire face au besoin de financement des retraites d'ici 2040 !

Ce Fonds de réserve est en réalité branché sur le « pillage » des excédents des autres Caisses de la Sécurité sociale. Il a aussi été évoqué de faire appel aux recettes de privatisations. Il s'agit bien d'un fonds de capitalisation qui dépendra des rendements des marchés financiers. Mais, les fonds accumulés, dans la période de montée en charge, feront défaut aux retraites par répartition. On fera ainsi « entrer le loup dans la bergerie » et on tendra à développer la capitalisation qui cannibaliserait la répartition.

Le président Chirac, le gouvernement Raffarin, les forces libérales et le Medef prétendent que la répartition ne peut être sauvée que par l'introduction de fonds de pension à la « française ». Or une telle introduction minerait au contraire les bases de notre système de retraite par réparti-



tion. Pour notre part, nous proposons quelques pistes pour faire face au financement du système de retraites par répartition. On peut agir sur un certain nombre de variables qui favoriseraient le nombre de cotisants et le montant des cotisations :

- les variables démographiques, pour relever le taux de fécondité et accroître les cotisants de demain ;

- les variables économiques : le taux de croissance de la production et de la productivité du travail devrait être accru. La réduction du taux de chômage, l'accroissement du taux d'activité, le rétablissement de la part des salaires dans la valeur ajoutée pourraient contribuer à augmenter les ressources.

Une refonte du financement en prise sur le développement de l'emploi, de la croissance, des ressources humaines (formation, salaires, promotion des salariés) est indispensable. Il s'agit de remettre en cause la fuite en avant dans les exonérations de cotisations patronales couplée avec l'accroissement des prélèvements sur les ménages. Les exonérations de cotisations patronales tendent à tirer vers le bas l'ensemble des salaires et à déresponsabiliser les entreprises. Elles amputent la Sécurité sociale de moyens de financement importants (120 milliards de francs, soit 18 milliards d'euros, en 2002).

Il importe au contraire de développer le principe d'une articulation entre le financement de la protection sociale et l'entreprise, lieu de création des richesses. Ceci implique de réformer l'assiette des cotisations patronales dont la répartition actuelle est

telle que plus une entreprise embauche et accroît les salaires, plus elle paye de cotisations. Alors qu'une entreprise qui licencie, comprime la part des salaires dans la valeur ajoutée et fuie dans les placements financiers, paye de moins en moins de cotisations. Ainsi, les entreprises de main-d'œuvre (notamment le BTP) ont une part de charges sociales dans la valeur ajoutée qui est plus du double de celle des institutions financières, des banques, des compagnies d'assurances. Il s'agit donc bien de corriger ces effets pervers de l'assiette actuelle. L'objectif est de brancher le financement de la protection sociale sur la croissance réelle, l'emploi, le développement des salaires et de la formation, afin de garantir des ressources suffisantes pour faire face à la montée de besoins nouveaux.

On pourrait alors moduler le taux de cotisation en fonction d'un rapport masse salariale / valeur ajoutée, de telle sorte que les entreprises qui limitent les salaires et licencient soient assujetties à des taux plus lourds. Inversement, les entreprises qui développent les emplois, les salaires, la formation, seraient assujetties à des taux plus bas. Le but est justement d'inciter au développement de la croissance réelle, de l'emploi et des salaires et de dissuader de la course aux licenciements en liaison avec la recherche exclusive de profits financiers. On pourrait alors instituer une contribution sur les revenus financiers des entreprises (qui s'élevaient en 2000 à 400 milliards de francs, soit 60 milliards d'euros). Ceux-ci échappent à toute contribution sociale et se nourrissent de la contraction des emplois et de la croissance réelle. Une contribution de ces revenus financiers au même taux de cotisation que les salaires apporterait au bas mot, 50 milliards de francs par an (7,5 milliards d'euros) en ressources au système de protection sociale.

Conclusion

Alors qu'il est présenté seulement comme une charge, le financement des retraites est un facteur de développement économique et social. La sécurisation des retraites s'articule à la sécurisation par rapport à l'emploi et la formation et participe des chantiers de la construction d'un système de sécurité d'emploi et de formation. ■

Faut-il introduire une « dose de capitalisation » dans le système de retraites en France ?

L'introduction de la capitalisation s'effectuerait en réalité au prix de la **réduction des moyens de financement des retraites obligatoires par répartition**, en particulier les régimes complémentaires. Or, ce sont les régimes qui contribuent à assurer aux retraités un taux de remplacement favorable. La capitalisation aggraverait ainsi la crise du financement des retraites par répartition.

La capitalisation implique d'énormes réserves financières. Un régime par capitalisation est ainsi beaucoup plus coûteux en prélèvements qu'un régime par répartition. On peut calculer que pour la montée en charge d'un système par capitalisation, les prélèvements doivent être 3 fois plus importants pour assurer un même niveau de retraite que la répartition. Il y aurait donc des prestations réduites et des prélèvements très lourds, de fait une réduction du pouvoir d'achat des salariés et des retraités, au lieu d'une amélioration comme on le prétend. Cette réduction du pouvoir d'achat des salariés et des retraités déprimerait encore la demande effective, jouerait contre l'emploi et la productivité du travail.

Le rendement des retraites par capitalisation exige des **taux d'intérêt réels élevés**. Ceci est contradictoire avec un bon fonctionnement de l'économie ; dans une logique keynésienne, ce qui incite un entrepreneur à investir, c'est la comparaison entre l'efficacité marginale du capital et le taux d'intérêt ; en d'autres termes, si ces derniers sont lourds, il est plus avantageux à court terme de placer son capital sur les marchés financiers plutôt que de l'investir dans une activité directement productive.

La capitalisation favorise (engendre même) le phénomène de **bulle financière** – ce qui est amplement démontré aujourd'hui avec les fonds de pension américains – donc des risques de krach boursier. Cette enflure financière élargit le fossé entre sphère financière et sphère réelle et contribue à limiter la croissance réelle en déprimant l'incitation à investir dans la production.

Derrière la logique de capitalisation, on fait resurgir le **dogme de l'épargne** qui fit l'objet dans les années 30 d'un débat fameux entre Keynes et Hayek. Dans la conception néo-classique traditionnelle, l'épargne longue ne peut être en excès, elle finance les investissements, puis les emplois et, à terme, les retraites par capitalisation. Keynes a montré que ce dogme de l'épargne va de pair avec la dépression de la demande effective, de l'incitation à investir. Ce qui tend finalement à « casser » la croissance réelle.

Cette critique reste d'actualité : le dogme de l'épargne que l'on tend à renforcer aujourd'hui se conjugue avec celui de la **déflation des salaires, des dépenses sociales et de l'ensemble des dépenses publiques**. On tend ainsi à limiter les débouchés et à fragiliser la croissance réelle plutôt que de l'alimenter.

Au contraire, les retraites par répartition contribuent à alimenter directement la demande effective, elles tendent à stimuler la productivité du travail et la compétitivité des entreprises à partir du développement des ressources humaines. En n'intervenant pas sur les marchés financiers, elles font obstacle au développement des bulles spéculatives.

L'idée qui est en train de se faire jour est que l'on peut avoir de bons fonds de pension gérés paritairement avec l'intervention des syndicats, ce qui limiterait les conséquences d'une gestion risquée pour les cotisants. **Mais, même gérés paritairement, les fonds de pension creuseraient les inégalités** entre entreprises, entre secteurs, en développant une conception extrêmement élitiste et individualisée des retraites et consacraient alors l'éclatement des solidarités et de l'équité intra et intergénérationnelle.

Aucune garantie n'existe d'une utilisation de ces fonds de pension pour l'emploi, les retraites, la croissance réelle. Au contraire ceci aggraverait tous les risques d'un branchement des fonds de pension aux risques et aux exigences des marchés financiers.

Une **génération devrait cotiser deux fois** en cas de mixité entre répartition et capitalisation, pour sa propre retraite par capitalisation de demain, mais aussi pour le régime par répartition d'aujourd'hui.

Ce qui entraînerait des prélèvements considérables, alors que dans le même temps les prestations seraient réduites. Ainsi l'introduction de la capitalisation au lieu de sauver les retraites serait un facteur **d'aggravation de l'insécurité pour les retraités**.