

Retraites : quelles réformes pour renforcer le système par répartition

Pour éclairer les enjeux sur l'avenir de la retraite, à partir du scénario démographique et économique élaboré par le Conseil d'orientation des retraites (COR) et évoquer les alternatives aux décisions de Barcelone qui tentent de remettre en cause le droit au départ à 60 ans avec une pension complète, nous avons invité à débattre Anne Marie Brocas, Secrétaire générale du COR, Catherine Mills, Universitaire, et Henri Sterdyniak, Economiste à l'OFCE dans le cadre d'une table ronde. Par ailleurs, Damien Le Douarin, Secrétaire de la Commission sociale des évêques de France publie (page 27) un article au sujet de la Déclaration de la Commission sociale des évêques de France : "Réflexions sur l'avenir des retraites".

Question : Que pensez vous du scénario démographique et économique publié dans le rapport du COR, dont une synthèse a été présentée dans notre précédent numéro d'Economie et Politique ?

Catherine Mills

Le rapport du Conseil d'orientation des retraites apparaît comme une contribution très importante dans le débat actuel. Il montre qu'il est possible de sauver la répartition. Des études fines concernant l'amélioration des retraites, ainsi que leur financement ont été réalisées. Ce travail sérieux gêne parce qu'il ne va pas dans le sens de ceux qui estiment qu'une dose de capitalisation est inévitable pour sauver le régime de retraite. Je constate que le candidat Jospin, qui a pourtant fondé le Conseil d'orientation des retraites, s'appuie très peu sur ce rapport.

De plus, ce travail peut aussi aider à élaborer de nouvelles propositions car il ne s'agit pas de dire qu'il n'y a pas de problème et rien à changer d'ici 2040 car à l'évidence des réformes sont nécessaires.

Toutefois, j'ai quelques interrogations sur les scénarios proposés. Si, compte tenu de la conjoncture actuelle, il paraît optimiste d'envisager un taux de croissance de 3% jusqu'à 2010, en revanche, l'hypothèse d'un taux de croissance de 1,5 % de 2010 à 2040 semble extrêmement pessimiste, car il est probable que durant cette période, nous sortirons de la phase de difficulté du cycle long en cours et que nous aborderons une nouvelle phase d'essor.

Compte rendu : Alain Morin



Anne-Marie Brocas et Alain Morin

Ainsi, le COR a retenu dans son scénario de référence, un taux annuel de croissance de 1,5 %, donc très bas, de 2010 à 2040 et, en même temps, un taux de chômage bas maintenu à 4,5 %, ce qui semble contradictoire.

Par ailleurs, n'y a-t-il pas eu une sous-estimation du taux de croissance de la productivité du travail qui se maintiendrait à 1,6% par an de 2010 à 2040 dans le scénario de référence ?

Le maintien de 2010 à 2040 d'un taux de chômage de 4,5 % bas, est fondé en réalité dans le rapport sur la seule baisse de la population active, à partir de 2010. Mais, heureusement, le rapport examine d'autres variantes intéressantes, au-delà du scénario de référence, tant en ce qui concerne le taux de croissance de la production ou de la productivité du travail que l'évolution de la population active occupée ou encore des alternatives concernant le financement.

Question : Cette hypothèse de productivité a été fondée sur la tendance constatée de 1998 à 2000, une période qui a connu une sensible baisse du temps de travail, si bien que la productivité par tête a ralenti, mais la productivité horaire a fortement augmenté. Peut-on alors penser que la faible productivité par tête va, malgré cela, se maintenir ainsi plusieurs décennies ? D'autre part, alors que l'explosion des nouvelles technologies pousse au contraire à plus de qualification, les politiques actuelles de l'emploi fondées sur la baisse du coût salarial de l'emploi qui n'incitent pas à la qualification, ni à la croissance de la productivité pourront-elles être pérennisées jusqu'en 2040 ?

Henri Sterdyniak

Le rapport du COR n'avait pas vocation à prévoir ce que seront les évolutions économiques dans les 40 prochaines années. Ainsi au vu du développement des nouvelles technologies l'hypothèse d'augmentation de la productivité peut-elle être jugée trop basse, mais elle peut être jugée trop forte en considérant l'épuisement des ressources naturelles ou les coûts de la lutte contre la pollution. Le COR avait pour mission de réfléchir à l'évolution du système des retraites : il devait donc partir d'un scénario moyen.

L'important est d'évaluer l'ampleur des déséquilibres prévisibles. Il fallait évacuer deux types d'idées fausses : le scénario catastrophe où le système des retraites explosait sans remèdes possibles ; le scénario d'aveuglement, comme celui du rapport Teulade, qui prétend qu'il n'y aurait pas de problème, parce que la France pourrait maintenir un taux de croissance de 3% de 2010 à 2040, en maintenant une forte croissance de sa population active en faisant venir 20 millions d'immigrés d'ici 2040.

La croissance envisagée de la productivité du travail est de l'ordre de 1,6% l'an. Si celle-ci était plus importante, les salaires pourraient augmenter plus vite, mais il faudrait que les retraites aussi augmentent plus vite si l'objectif est de maintenir le ratio retraites sur salaires. L'hypothèse de productivité a finalement peu d'impact sur le résultat en terme de besoins de financement du système.

En même temps, une hypothèse presque « miraculeuse » figure dans le rapport du COR : celle du maintien d'un taux de chômage de 4,5% en moyenne de 2010 à 2040. Le retour à un tel niveau n'est pas acquis. Le rapport aurait pu faire deux scénarios l'un à 4,5% de chômage et l'autre à 9%. Mais, quelque soit le taux de chômage, le résultat en terme de points supplémentaires de cotisation requis pour le financement de la retraite n'est pas fondamentalement différent. Même si on réussit à augmenter les taux d'activité des personnes de 55 à 60 ans, même si l'on a un taux de chômage bas et une croissance relativement satisfaisante, il sera nécessaire d'augmenter sensiblement les taux de cotisation. Toutefois, une situation de plein-emploi permet d'envisager plus facilement un certain report de l'âge de la retraite.

Anne-Marie Brocas

Le Conseil d'orientation des retraites a demandé des projections à la direction de la prévision du ministère de l'Économie et des finances et à l'OFCE permettant de construire un scénario de référence et des variantes.

Le scénario de référence du Conseil retient une hypothèse de croissance permettant de retourner au "plein emploi" à l'horizon 2010. Ensuite la croissance suit l'évolution de la population active et celle de la pro-



Henri Sterdyniak et Catherine Mills

ductivité du travail. L'hypothèse de retour au "plein emploi" d'ici 2010 correspond à un taux de chômage de 4,5% soit une diminution du nombre de chômeurs de 1,3 millions. Elle suppose, par ailleurs, que la population active augmente de 1,870 millions d'ici 2010, ce qui est considérable. Cette augmentation provient de deux éléments : d'une part, de l'augmentation de l'activité des jeunes, qui représente une avancée d'un an environ de l'âge moyen d'entrée sur le marché du travail et d'autre part, d'une augmentation d'environ 1,5 millions d'actifs de plus de 55 ans. Ceci correspond à une résorption quasi totale des préretraites. Les hypothèses retenues par le Conseil d'orientation des retraites sont ainsi volontaristes et en rupture avec les tendances aujourd'hui à l'œuvre. L'augmentation de la croissance du PIB projetée de 2010 à 2040 est plus faible, en raison de l'évolution de la population active qui diminue après 2010 sous l'effet de la démographie et d'une projection tendancielle des taux d'activité s'inscrivant dans la suite des comportements actuels, une fois les préretraites résorbées.

L'évolution de la productivité du travail retenue en projection (+1,6% par an), est une hypothèse moyenne. Mais le Conseil a aussi examiné une variante basse (1% par an) correspondant par exemple à la multiplication des emplois à temps partiel et une variante haute (2,5% par an) qui correspondrait à un progrès technique important. Il faut toutefois souligner qu'une augmentation de la productivité aurait des répercussions sur les salaires et donc aussi sur les retraites, sauf à accepter un décrochage durable des unes par rapport aux autres. Du point de vue des soldes des régimes et des besoins de financement, cela ne change rien, par contre des augmentations de cotisation, si elles étaient envisagées, seraient sans doute plus acceptables dans un tel contexte.

Catherine Mills

Il ne faut pas sous-estimer l'importance des scénarios. C'est pourquoi les variantes du Conseil d'orientation des retraites sont précieuses car elles permettent de discerner des problèmes réels et des besoins. Sans doute, faudrait-il aller plus loin dans ce domaine, notamment

sur la revalorisation du pouvoir d'achat des retraites pour contrebalancer leur dégradation prévisible en raison de la réforme Veil-Balladur de 1993.

Mais il faut mener aussi la réflexion sur les moyens de financement et il me semble que la possibilité d'augmenter les taux de cotisations est insuffisamment explorée, alors qu'il faudrait justement l'envisager parallèlement à une refonte du financement.

La baisse du taux de chômage et le relèvement du taux d'activité sont essentiels pour se donner les moyens de faire face à une augmentation du rapport des pensions de retraite au PIB qui se situera entre 4 et 6 points, ce rapport étant actuellement de 12,7%. Ceci est loin d'être impossible, car l'on oublie que le rapport des retraites au PIB est passé de 5 à 12% entre 1960 et 1998, sans que cela pose de problèmes insurmontables.

Question : *Dans ces conditions, en restant dans le cadre du régime de répartition, quels moyens nécessaires au financement de la retraite faut-il dégager?*

Henri Sterdyniak

On peut proposer deux scénarios. Dans les deux scénarios, on fait l'hypothèse d'un retour au plein emploi vers 2010. Supposons que les entreprises acceptent progressivement dans la période 2006-2015 de conserver jusqu'à 60 ans leurs salariés, qu'il n'y a pas de remise en cause de l'âge légal de départ à la retraite ; toutefois, certains salariés qui n'auront pas leurs quarante annuités d'activité seront obligés de rester en activité au-delà de soixante ans.

Dans le premier scénario, les règles actuelles ne sont pas modifiées (réforme Balladur, accords des régimes complémentaires). La baisse du pouvoir d'achat des retraités par rapport aux actifs sera alors de 7 %. Il faudra alors pour financer les retraites une augmentation de 3 points de Pib et une augmentation d'environ 7,5 points du taux de cotisations retraite.

Dans le second scénario, le système est géré de façon à assurer, à peu près, la parité de niveau de vie entre les retraités et les actifs. Ainsi, les retraités retrouveront-ils une petite hausse de pouvoir d'achat (+0,4% par an), mais le taux de remplacement individuel diminuera. Cela sera compensé par le fait qu'il y aura de plus en plus de retraites complètes versées (en particulier aux femmes), même s'il faut aussi prendre en compte des périodes plus longues de chômage dans la période d'activité. Au total, cette hypothèse se traduirait par un besoin d'augmentation de 4,2 point de PIB, soit une hausse de l'ordre de 10 points du taux de cotisation nécessaire.

Contrairement au rapport Charpin, le COR n'écarte la solution de la hausse des cotisations. Dans le second scénario, le taux de cotisation devrait augmenter de 0,33 point par an de 2006 à 2036. Avec une augmentation du taux de la productivité de 1,6% par an, il restera alors 1,25% par an de hausse du pouvoir d'achat des actifs. Mais cela signifie malgré tout que les taux de cotisation seront importants dans les années 2030-2040 et qu'il faudra les faire accepter. Les jeunes ne risquent-ils pas d'être attirés par des pays comme l'Angleterre où les taux de cotisations seront faibles ? Pour l'éviter, il

faut que les salariés comprennent que les cotisations sont un salaire différé. Il faut que les jeunes sachent qu'ils ne payent pas une retraite pour leurs parents ou grands-parents, mais pour eux. Dans le système français, les cotisations seront fortes, mais elles assureront une retraite longue dans des conditions favorables. Il faut que les retraites soient garanties à un certain niveau et à un certain âge qui ne seront pas remis en cause continuellement.

Anne Marie Brocas.

Trois paramètres sont à prendre en compte pour réfléchir à l'équilibre des régimes d'assurance vieillesse : le montant des retraites, les recettes (notamment les cotisations) et la durée de la retraite comparée à la durée d'activité. L'action sur ces paramètres met en cause des choix qui ne sont pas seulement des choix techniques, relevant des seuls régimes de retraite. Elle met en cause les conditions du partage de l'activité, d'éventuels gains d'espérance de vie entre le travail et l'inactivité ou encore de l'évolution des différentes catégories de revenus. Elle doit donc être conçue dans le cadre de politiques plus vastes. S'agissant des évolutions à venir, le Conseil a retenu deux grandes priorités. Dans le cadre des discussions à venir, le Conseil estime nécessaire qu'un engagement soit pris dans le long terme sur le niveau de retraite que l'on veut assurer par rapport au revenu d'activité. Il estime également indispensable que soit engagée une grande politique de l'emploi des plus de 50 ans.

Dès lors que l'on s'est fixé un objectif sur le montant des pensions, il ne reste plus que deux types de paramètres modifiables : les recettes et la durée de la retraite comparée à la durée de l'activité. Il n'y a pas de consensus au sein du Conseil sur le choix à faire entre l'augmentation des recettes et l'allongement de la durée de cotisation. On peut d'ailleurs envisager des solutions mixtes. Il reviendra aux futurs négociateurs et décideurs d'arbitrer.

Le Conseil a examiné les différentes hypothèses envisageables et les a chiffrées. Si l'on privilégie, comme le font certains membres du Conseil, la voie de l'augmentation des recettes des régimes, c'est un équivalent de 9 à 15 points de cotisations supplémentaires qui est nécessaire pour assurer l'équilibre des régimes d'ici 2040. La fourchette dépend de l'objectif retenu pour le montant des pensions (maintien du ratio actuel entre pension et revenu d'activité soit 78%, ou ratio résultant des mesures prises au début des années 90 et qui sont en train de monter en charge, soit 64%). Ces recettes nouvelles peuvent provenir de redéploiements (de cotisations chômage par exemple), de cotisations ou d'élargissements de l'assiette de financement des régimes.

Si l'on privilégie l'augmentation de la durée de cotisation effective, deux types de solutions sont possibles : des mesures incitatives encourageant ceux qui le souhaitent à travailler plus longtemps ou des mesures plus contraignantes consistant, par exemple, à modifier la durée de cotisation pour bénéficier de la retraite à taux plein. Pour assurer d'ici 2020 l'équilibre des régimes par ce seul type de mesure, il faudrait un allongement de 6 à 9 ans de la durée d'activité. Cet allongement doit être mis en rapport avec l'hypothèse

Barcelone

A Barcelone, les dirigeants européens appellent à retarder de 5 ans l'âge moyen du départ en retraite des salariés européens.

Deux paragraphes ont été consacrés aux retraites, qui figurent dans les conclusions du sommet de Barcelone, ratifiées par Jacques Chirac et Lionel Jospin.

" Soucieux de relever le défi que constitue le vieillissement de la population, le Conseil européen demande que la réforme des régimes de retraite soit accélérée en vue de garantir tant leur viabilité financière que la réalisation de leurs objectifs au niveau social ; dans cette optique, il souligne l'importance du rapport conjoint de la Commission et du Conseil sur les pensions qui sera présenté au Conseil européen du printemps 2003 et qui sera établi sur la base des

rapports sur les stratégies nationales prévus pour septembre 2002. "

" Il convient de réduire les incitations individuelles à la retraite anticipée et la mise en place par les entreprises de systèmes de préretraite, d'intensifier les efforts destinés à offrir aux travailleurs âgés davantage de possibilités de rester sur le marché du travail, par exemple, par des formules souples de retraite progressive et en garantissant un véritable accès à l'éducation et à la formation tout au long de la vie. Il faudrait chercher d'ici à 2010 à augmenter progressivement d'environ cinq ans l'âge moyen effectif auquel cesse, dans l'Union européenne, l'activité professionnelle. Les progrès à cet égard seront examinés chaque année avant le Conseil européen de printemps. "

d'une augmentation de l'espérance de vie de 6 ans d'ici à 2040, contenue dans la projection.

Le Conseil est unanime pour dire que le taux d'activité avant le départ à la retraite doit être augmenté et que des mesures d'encouragement doivent être prises pour ceux qui veulent travailler plus longtemps. Il propose que soit constituée une conférence tripartite (État, représentants des salariés et des employeurs) pour définir et suivre la mise en œuvre d'un plan d'actions concertées permettant la mise en place d'une nouvelle politique des âges dans les entreprises et administrations et visant à inverser la tendance à l'exclusion des travailleurs de plus de 55 ans.

En revanche, une partie des membres du Conseil estime prématurée, dans le contexte actuel de l'emploi, toute action contraignante portant sur la durée d'activité requise pour faire liquider sa retraite.

Henri Sterdyniak

Avant d'envisager de telles solutions il est nécessaire d'arriver au plein emploi. Je ne dirais pas qu'il pourrait y avoir une négociation car il n'y a pas lieu de négocier : il y a un choix social à faire. Les travailleurs doivent, dans le cadre d'une consultation démocratique à imaginer, choisir entre un départ à 60 ans avec un taux de cotisation élevé ou un départ à 65 ans avec un niveau de cotisation plus faible.

Catherine Mills

Comment dégager les 4 à 6 points de PIB nécessaires, du fait que le rapport entre les retraités et les actifs devrait pratiquement doubler d'ici 2040 et que la part des plus de 60 ans dans la population totale augmentera de plus de 50 % sur la même période.

L'estimation des déficits cumulés d'ici 2040 est de l'ordre de 800 milliards de francs (120 milliards d'€). Le rapport Charpin aboutissait pratiquement aux mêmes

chiffres, mais cette éventualité y était présentée comme catastrophique et insurmontable, alors que le rapport du COR considère cela comme finançable par la répartition, à condition de réaliser certaines réformes.

Ainsi les chiffres sont-ils relativement voisins, mais les conclusions totalement différentes. Une augmentation importante des cotisations couplée à une réforme du financement apparaît possible. Elle correspondrait à une augmentation du taux de cotisation de 0,38% par an. Il existe encore un fossé dans les appréciations concernant le rôle des cotisations : pour les uns, celles-ci sont présentées comme des " boulets " et il n'y aurait pas de salut hors de la baisse des charges patronales, comme le prétendait encore récemment un article de Thomas Piketty dans *Le Monde*. Pour les autres, les retraites ont un rôle actif dans l'économie et elles sont un moyen de renouveler la force de travail. Elles offrent aussi la possibilité de permettre au retraité, conjointement à l'organisation d'une bonne politique de santé en amont, notamment la santé au travail, de garder une fonction dans la cité.

Mais cela implique des réformes concernant les financements, les politiques d'emploi et une politique audacieuse de la vieillesse. Il faut sécuriser la retraite et la garantir. D'ailleurs, on a suffisamment inquiété les salariés sur leur retraite future, en attisant ainsi une guerre des générations qui, en réalité, aboutit au résultat inverse de ce qu'espèrent les partisans du développement d'une capitalisation privée : ce sont les plus jeunes générations qui apparaissent les plus attachées à la retraite à taux plein à 60 ans et à la répartition.

Cette nécessité de sécuriser par rapport à la retraite doit être couplée avec le besoin de sécurité sur l'emploi et la formation tout au long de la vie. Le débat est posé sur la construction d'une telle sécurisation, qui permettrait une mobilité positive où la formation jouerait

un nouveau rôle à toutes les étapes de la vie. Comme le montre le rapport du COR, les formations diminuent selon l'âge des salariés, alors qu'il existe un besoin réel de formation pour les actifs de 50 ans à 60 ans et que ceux-ci, avec des qualifications renforcées, apporteraient des cotisations plus substantielles aux caisses de retraites.

Le taux d'activité très faible (37%) des salariés à partir de 55 ans et plus est effectivement préoccupant. Pour le voir remonter, il faudra des changements importants des politiques économiques et des politiques de l'emploi. Mais il serait dangereux de tout miser là-dessus car, on l'a vu à Barcelone après Lisbonne, mettre l'accent sur les taux d'activité peut conduire à vouloir insérer les personnes de cette tranche d'âge en recherchant une flexibilité à la baisse du coût du travail et en créant des contrats spécifiques aux travailleurs vieillissants. Dans ce cas, ils ne seront plus en préretraite, mais employés dans des contrats précaires... Ce serait un véritable gâchis car le rapport du COR montre bien qu'on ne constate pas que la productivité baisse lorsque l'âge augmente.

Question : Face à ces besoins de financement, le fonds de réserve mis en place est-il utile et quel est son rôle ?

Anne Marie Brocas

Le Fonds de réserve est conçu comme un fonds de lissage permettant de moduler dans le temps les efforts de financement destinés à assurer l'équilibre des régimes. Il s'agit de réunir 1000 milliards de francs (150 milliards d'€) en 2020. Et ensuite entre 2020 et 2040, l'ensemble des sommes accumulées, principal et intérêts, sera intégralement reversé aux régimes de retraite. De quelle manière cela va-t-il contribuer à l'équilibre ? Si l'on compare les sommes versées par le Fonds de réserve de 2020 à 2040 et les besoins de financement projetés, ces versements correspondent à peu près à la moitié des besoins supplémentaires, entre ces deux dates, du régime général et des régimes alignés. Ceci suppose que l'on est retourné à l'équilibre en 2020. En comblant une partie des besoins supplémentaires entre 2020 et 2040, le Fonds permet de lisser dans le temps les efforts de rééquilibrage sans toutefois dispenser des efforts, hausse des cotisations ou allongement de la durée des cotisations, nécessaires pour être à l'équilibre en 2040.

Le Conseil a pris acte de ce que pouvait apporter ce Fonds et il a remarqué qu'une partie des recettes prévues pour son financement sont des recettes décidées annuellement, qui proviennent d'excédents de régimes sociaux (le régime général, le Fonds de solidarité vieillesse), ou de recettes exceptionnelles telles que celles des licences de téléphonie mobile ou apportées par les Caisses d'épargne. La préconisation du Conseil est qu'il serait souhaitable d'augmenter la part de recettes pérennes affectées au Fonds.

Henri Sterdyniak

Le Fonds de réserve a été mis en place sans que son mode d'emploi n'ait jamais été élaboré. Il ne permet

pas d'assurer un lissage puisque on ne sait pas ce qu'il va se passer quand il sera épuisé sinon qu'il sera nécessaire de faire un saut de cotisations pour financer les retraites après 2040. C'est un gadget. Le Fonds n'a pas d'alimentation pérenne. La droite propose de le financer par des privatisations, cela signifierait que les recettes de vente de biens publics seraient affectées arbitrairement à telle ou telle catégorie de retraités. On nous dit que cela va régler quelques années une partie des déficits de certains régimes, mais ça ne règle pas la question d'ensemble. Théoriquement, il y a deux types de fonds. Le premier assure un lissage en cas de bosse de dépenses. Mais, actuellement il n'y a plus de bosse dans les prévisions. Celle qui aurait pu être liée au départ des *baby boomers* est lissée, selon l'OFCE comme selon le COR, par le fait que le taux d'activité devrait augmenter et le taux de chômage devrait se réduire durant cette période. Ensuite, nous serons en 2037 dans une situation permanente d'important besoin de financement. L'autre type de fonds vise à accumuler des sommes considérables permettant de payer les retraites avec les dividendes des placements. Cela suppose qu'on y investisse massivement. Mais il est trop tard compte tenu que les dépenses de retraites vont commencer à augmenter dans 4 ans. Cette ponction que l'on aurait du réaliser en prélevant des cotisations excédentaires depuis 10 ou 20 ans aurait eu des conséquences dramatiques sur la croissance car il aurait fallu faire cotiser davantage les salariés ou les entreprises alors que l'économie française souffrait déjà d'une croissance trop faible. De plus la rentabilité du fonds n'est jamais assurée car elle dépend de l'évolution des marchés financiers. Une telle démarche liant les retraites à des revenus boursiers aléatoires ne permet guère une fiabilité suffisante.

En sens inverse, la stratégie préconisée par de nombreux candidats aux élections présidentielles, d'essayer de favoriser le développement de l'emploi par la baisse des charges sociales est dangereuse à moyen terme pour le financement de la protection sociale..

Catherine Mills

Le Fonds de réserve avait à l'origine été présenté dans le rapport Davanne-Lorenzi au Conseil d'analyse économique en 1998 à partir de l'idée que l'épargne d'aujourd'hui pourrait se retrouver dans le circuit de l'investissement, donc dans celui de l'emploi. C'était le moyen de brancher le financement des retraites à celui de l'économie. En fait, présenté sous des allures "de gauche", ce fonds est en réalité un moyen de monter l'épargne en prétendant, comme les économistes néo-classiques, que toute épargne donne lieu à des investissements productifs et donc des emplois qui demain financeront les retraites. C'est une contre vérité. Pourquoi ? Parce que les moyens à mettre de côté seraient finalement énormes, 1000 milliards de francs d'ici 2020 (150 milliards d'€) pratiquement équivalents à une année de pension sur les bases actuelles ou à 10 points du Pib de 2002. Cela se ferait en ponctionnant sur la demande effective actuelle, alors que ces fonds pourraient aller aux prestations : on jouerait donc contre la croissance réelle et l'emploi.

La façon dont ce Fonds est constitué est aussi

critiquable : un tiers des ressources devrait provenir des rendements des marchés financiers. Mais soit les marchés financiers assurent des rendements élevés à partir de taux d'intérêt réels élevés, ce qui est dangereux pour les investissements productifs, pour la croissance réelle et l'emploi (et donc mine le financement des retraites), soit l'enflure financière peut conduire à des risques d'effondrement boursiers. On fait donc dépendre l'avenir des retraites des aléas des marchés financiers. Ainsi, les conseillers de Lionel Jospin, Laurent Fabius et Dominique Strauss-Kahn tentent d'introduire la capitalisation à l'intérieur même de la répartition.

Le caractère public du Fonds ne change rien car on tend à faire pénétrer une autre logique que la répartition pour financer les retraites. La dépendance de ce fonds aux privatisations est tout aussi gênante car cela pourrait inciter à la privatisation d'EDF, par exemple. C'est inacceptable comme l'est la proposition d'alimenter le Fonds de réserve par les excédents d'autres branches de la Protection sociale. Ne faudrait-il pas mieux utiliser ces excédents, comme par exemple ceux de la politique familiale pour relever le taux de fécondité afin d'assurer le renouvellement des générations et notamment par le versement d'allocations familiales dès le premier enfant ? La réflexion devrait plutôt se porter sur les moyens de renforcer la retraite par répartition en s'attendant à des refontes profondes concernant autant son financement que son branchement sur une sécurité d'emploi et de formation.

Question : Face aux décisions de Barcelone visant à remettre en cause le droit effectif à la retraite à 60 ans, quelles sont les alternatives à promouvoir avec quelles réformes ?

Catherine Mills

Il est nécessaire de lister comme l'a fait le COR les pistes, permettant d'assurer le financement des retraites de demain. Pour ma part, je propose de partir d'une évaluation des besoins en matière de développement des retraites ainsi que des réformes indispensables pour dégager les moyens de financement nécessaires.

Plusieurs pistes sont ainsi évoquées dans le rapport : rétablissement de la parité entre les retraités et les actifs, prise en compte de ceux qui ont déjà 40 ans de cotisations, qui n'ont pas 60 ans et qui devraient pouvoir prendre leur retraite avant l'âge légal. Le coût de cette mesure avait été chiffré à 27 milliards de francs (4 milliards d'€), si l'on ne prend en compte que les métiers pénibles pour lesquels cette mesure apparaît évidente.

Au delà, on pourrait envisager de sortir de la réforme Veil-Balladur de 1993 en revenant à la règle de l'indexation sur les salaires et non sur les prix, en renouant avec le calcul des retraites à partir des dix meilleures années de salaires, en harmonisant la durée de cotisations du privé sur celle du public (37 ans et demi de cotisations). Il s'agirait ainsi de revaloriser les retraites, en particulier les basses retraites et les pensions de réversion.

Pour faire face aux besoins de financement nécessaires on peut agir sur les variables démographiques,

une politique familiale dynamique peut contribuer à relever le taux de fécondité. On peut agir sur les variables économiques, par une politique économique et de gestion des entreprises audacieuses visant à accroître le taux de croissance de la production et de la productivité du travail, à augmenter le taux d'activité, à réduire le taux de chômage, à relever la part des salaires dans la valeur ajoutée.

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 (18 milliards d'euros, en 2002) qui déresponsabilisent les entreprises.

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 fuit 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 étant 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. On pourrait aussi instituer une contribution sur les revenus financiers des entreprises (qui s'élevaient en 2000 à 400 milliards de francs, soit 60 milliards d'euros) qui échappent à toute contribution sociale et qui 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 environ 7,5 milliards d'euros en ressources au système de protection sociale.

Henri Sterdyniak

L'existence en France de trois systèmes de retraite gérés de façon différente (le régime général, les régimes complémentaires confrontés à l'intransigeance du patronat, et les régimes spéciaux du public) rend l'ensemble particulièrement complexe. Un système plus cohérent où les retraites seraient indexées aux salaires nets favoriserait l'unification entre le secteur public et le secteur privé, et assurerait mieux la solidarité entre les retraités et les actifs. Le taux de remplacement pourrait diminuer avec le niveau du salaire avec une première tranche (pour les bas salaires) avec un taux très fort, une deuxième tranche avec un taux plus faible et

enfin une troisième tranche avec un taux nul.

Pour financer la retraite, je ne pense pas qu'il existe d'autres ressources que les cotisations. Si l'on peut concevoir que les cotisations maladie ou familiale soient prélevées sur une autre assiette que les salaires comme la valeur ajoutée, les retraites doivent être payées par les actifs avec des cotisations assises sur les salaires, car la retraite est un salaire différé. Il faut que les salariés sachent que ce sont à eux de payer leur retraite. Le seul choix social à faire est celui entre des taux de cotisations élevés pour partir à la retraite à 60 ans (avec éventuellement un départ à 55 ans pour les travaux pénibles) ou des taux plus bas avec un départ en moyenne à 62 ou 63 ans, avec des départs à 60 ans pour une minorité confrontée aux travaux pénibles et à 65 ans pour les autres. Cela supposerait que dans les années 2010-2020, dans une situation de plein emploi, on réforme la carrière des salariés pour permettre de prolonger l'activité en modifiant les conditions de travail. On pourrait décider de reconvertir vers 40 ans les salariés ayant des emplois pénibles, pour leur permettre de rester en activité jusqu'à 60 ou 65 ans. Il faut donc faire un effort collectif d'imagination, d'organisation, de formation, pour construire des deuxièmes carrières.

Evidemment, il est grotesque et choquant de prétendre résoudre un tel problème en un coup de plume comme l'ont fait à Barcelone, Jacques Chirac et Lionel Jospin, en s'engageant à faire reculer l'âge moyen de cessation d'activité de 5 ans d'ici 2010. Ce n'est pas l'esprit dans lequel il faut aborder la question.

Anne Marie Brocas

On a principalement parlé des arbitrages macro-sociaux et macro-économiques. Mais compte tenu de l'architecture de notre système de retraites ces choix devront s'accompagner de négociations et de décisions à mener à bien régime par régime. Il faut que ceux qui vont bientôt partir à la retraite comme ceux qui

commencent à cotiser sachent dans quelles conditions ils pourront prendre leur retraite. Une fois que l'on aura réalisé ces choix fondamentaux, beaucoup de choses se joueront à un niveau sectoriel ou dans le cadre de micro-décisions.

Si on prend une décision concernant le niveau des retraites par rapport au revenu d'activité, il va falloir ensuite examiner comment cela se traduit au niveau de chaque régime. Ainsi pour les salariés du privé qui ont un régime de base et des régimes complémentaires, quelle sera la part assurée par le régime de base et celle assurée par les régimes complémentaires ? Il faudra également se prononcer sur le niveau des pensions au moment où l'on part à la retraite, c'est à dire sur le taux de remplacement du revenu d'activité, sur les règles d'indexation des pensions, mais aussi sur les prélèvements qui existent sur les revenus des salariés et des retraités. Si l'on veut parler de garantie, il faut prendre en compte ces différents éléments ce qui est rarement fait. Il faudra aussi poser le problème des différentes catégories de retraités, notamment le problème des basses pensions (pensions correspondant à de faibles revenus d'activité, pensions de réversion...).

En ce qui concerne les discussions sur les départs en retraite on peut estimer qu'il est souhaitable de déplacer de x années l'âge de départ moyen à la retraite. Derrière ce débat, il y a des enjeux à prendre en compte aussi importants que l'objectif global que l'on veut se fixer, et notamment celui de la prise en compte de la pénibilité ; celui des assurés qui, aujourd'hui étant entrés tôt dans la vie active totalisent de longues durées d'assurance avant même l'âge de la retraite ; celui du traitement respectif du secteur privé et de la fonction publique dans lesquels des durées d'assurance différentes sont exigées ; celui enfin des assurés qui ont connu de longues périodes de chômage ou d'inactivité différant le moment où ils ont pu être intégrés dans le marché du travail.

Autant de questions concrètes à traiter dans le cadre des orientations générales qui seront retenues.

Réflexions sur l'avenir des retraites

Damien Le Douarin

Les français s'inquiètent beaucoup pour leurs retraites : 92 % des salariés estiment leur réforme urgente. Va-t-on voir s'effondrer l'une des plus belles réalisations sociales du xx^e siècle ?

La Commission sociale des évêques de France, en rendant publiques ses "Réflexions sur l'avenir des retraites", a désiré apporter sa contribution au débat en cours, en décrivant l'état des lieux, en soulignant les enjeux essentiels, spécialement au point de vue éthique, en proposant modestement quelques orientations possibles.

L'état des lieux – Deux éléments principaux sont à prendre en compte.

Tout d'abord, les données de la démographie.

L'équilibre financier des régimes de retraites par répartition dépend directement du rapport entre le nombre des cotisants et le nombre des retraités : ce que l'on appelle le taux de dépendance. Ce taux est actuellement de 2,2 cotisants pour un retraité : il sera de 1,2 en l'an 2040.

Cette situation s'explique par l'allongement de l'espérance de vie et surtout par l'arrivée à la retraite, à partir de 2005, des générations du baby-boom

La natalité, elle, est en baisse depuis 1965, malgré la légère remontée des deux dernières années. Si bien qu'en 2040, un français sur 3 aura plus de 60 ans contre 1 sur 5 aujourd'hui.

Pourra-t-on raisonnablement laisser à la charge d'une géné-

ration d'actifs moins nombreux, des retraités de plus en plus nombreux et de plus en plus âgés ? Faut-il alors diminuer les retraites ? Augmenter le nombre d'années de cotisations ? Augmenter les cotisations ? Autrement dit : travailler plus ? Payer plus ? Toucher moins ?

Le problème de la réforme des retraites est non seulement un débat financier, mais à travers lui, un débat sur l'organisation des temps de vie tout au long de l'existence.

Les jeunes de 18 à 25 ans entrent plus tard au travail et connaissent pour beaucoup une période de précarité. Les 25-55 ans vivent une période très intensive en volume de travail et très sélective du point de vue de la compétitivité. Entre 55 et 70 ans, soit entre la fin de la vie professionnelle et la "vieillesse" (le temps des "sénior"), s'étend une longue période aux contours très divers, pendant que le temps de la "vieillesse" apparaît de plus en plus tardivement et est progressivement marqué par la dépendance.

Il importe de repenser l'emploi et les systèmes de protection sociale en fonction de ce cycle de vie plus long et plus différencié.

Quels sont les enjeux ?

Il s'agit avant tout de sauvegarder la solidarité entre les générations – la guerre des générations aura-t-elle lieu ? Les jeunes craignent d'être victimes de la situation. Les 50 ans et plus dépasseront, dans quelques années les 2/3 des votants : verrons-nous la création d'un lobby des retraités ?

Il ne semble pas car il existe une large communauté de destin résultant de la longue cohabitation entre les générations. Mais un nouveau pacte intergénérationnel n'en est pas moins nécessaire : ce pacte existe actuellement mais de manière implicite. Il doit se fonder sur le désir de personnes d'âges différents de "vivre ensemble".

Ensuite, choisir entre répartition et capitalisation.

Dans la répartition, les actifs d'aujourd'hui cotisent non pas pour eux-mêmes mais pour les retraités d'aujourd'hui. Dans la capitalisation, chaque individu cotise pour sa propre retraite, sans attendre des autres le versement de celle-ci.

Il importe de bien peser les risques de la capitalisation (accentuation des inégalités entre les retraités, risques venant de l'instabilité des marchés).

Les injustices actuelles de la répartition nécessitent une profonde réforme du système. Le système actuel favorise les catégories socioprofessionnelles supérieures en raison de leur plus grande longévité et pénalise les personnes dont les carrières sont incomplètes.

L'inspiration évangélique semble inciter à privilégier la solidarité organisée entre les générations et donc à sauvegarder la répartition, la capitalisation pouvant venir comme complément.

– Repenser la fin de carrière active et les formes d'activités ouvertes aux retraités.

L'âge du départ à la retraite, en France, se situe aux environs de 58 ans. Il importe d'organiser une plus grande souplesse pour la période de la fin de la vie active et de faciliter le développement d'une "retraite choisie" ou "retraite à la carte", permettant aux salariés volontaires de toucher plus en travaillant plus tard.

– susciter un débat national – la question de l'avenir des retraites est difficile, passionnée. Elle n'a pas de solution unique. Aussi nécessite-t-elle lucidité, imagination, courage et dialogue social.

Quelques propositions prudentielles

- **Rechercher justice et équité** dans tous les domaines, spécialement en ce qui concerne les disparités entre les salariés du secteur privé et les agents publics en ce qui concerne le nombre d'années de cotisations (40 ans pour le privé, 37,5 pour le public), le taux d'imposition (9,55 % et 7,85). De plus en plus de citoyens, tant à gauche à droite, reconnaissent que ce problème doit être traité dans la concertation et par des mesures progressives.
- **Augmenter le nombre des années de cotisations ?** Cette mesure apparaît inévitable. Non seulement elle sera difficile à faire adopter, mais elle peut avoir des effets pervers, (en particulier le développement du chômage de longue durée chez les travailleurs âgés). En tout cas, elle devra se mettre en place progressivement.
- **Rechercher la cohérence entre discours et pratiques au sujet des pré-retraites** : on ne peut demander l'allongement de l'activité pour diminuer le poids des retraites et en même temps mettre les actifs à la retraite à partir de 55 ans en vue d'améliorer la compétitivité.
- **Organiser une gestion du temps tout au long de la vie.** Des modalités plus inventives d'aménagement du temps pourraient faciliter une évolution plus harmonieuse des formes de travail et d'activité au cours de la vie.
- **Prendre en compte la famille.** Mais le renouvellement des générations plaide en faveur d'une politique familiale plus audacieuse.
- **Faire appel à nouveau à la main d'œuvre étrangère pour faire marcher notre économie et payer nos retraites ?** Des tensions existeront, à partir de 2010 sur le marché du travail. S'il est envisagé de faire appel à une main d'œuvre étrangère, des négociations s'imposent entre pays d'accueil et pays d'origine.
- **donner sens et valeur aux différents âges de la vie.** L'utilité d'une personne se mesure-t-elle d'abord en fonction de son apport en travail et en argent ? La société humaine est toujours à construire et toute personne a une fécondité sociale !

