HAL open science

# Retraites : le diable est dans les détails

Henri Sterdyniak

## To cite this version:

Henri Sterdyniak. Retraites : le diable est dans les détails. Lettre de l'OFCE, 2002, 220, pp.1-4. hal-01017890

**HAL Id: hal-01017890**

**https://sciencespo.hal.science/hal-01017890v1**

Submitted on 3 Jul 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Lettre de l'OFCE

Observations et diagnostics économiques

n° 220

Jeudi 11 avril 2002

ANALYSE DES PROGRAMMES DES PARTIS POLITIQUES

# RETRAITES : LE DIABLE EST DANS LES DÉTAILS

Henri STERDYNIAK

Tous les hommes politiques en sont d'accord : la question des retraites sera parmi les premières que le gouvernement issu des élections du printemps 2002 devra traiter. Le temps est compté : c'est à partir de 2006 que les *baby-boomers* commenceront à prendre leur retraite, donc que le ratio retraités/actifs augmentera. À moyen terme, joueront à plein l'allongement de la durée de vie et la stabilisation démographique. Même dans un scénario favorable (retour au plein emploi, hausse des taux d'activité), la part des retraites dans le PIB devrait passer de 12,6 % en 2000 à 18 % en 2040, pour maintenir la retraite à 60 ans et le rapport actuel entre retraite moyenne et salaire moyen. La France doit choisir clairement une stratégie à long terme pour garantir l'avenir de ses retraites.

Tous les partis politiques font des propositions de réformes : un certain consensus semble s'établir sur la nécessité de garantir les retraites par répartition (mais à quel niveau ?), de retarder l'âge effectif de départ à la retraite et de le rendre plus flexible (mais selon quelles modalités ?), d'assurer l'équité entre les retraites du public et du privé. Par contre, la question du financement des dépenses supplémentaires de retraites n'est guère abordée en face. Reste une opposition nette entre les partis qui refusent toute épargne retraite et ceux qui veulent mettre en place un troisième étage de retraite par capitalisation.

## Cinq années perdues ?

Le gouvernement Jospin n'aura pas réalisé de « réforme des retraites ». Son quinquennat a été marqué par la succession de rapports. En mai 1999, le rapport Charpin confirmait l'ampleur des besoins de financement d'ici 2040 ; il prenait comme acquis la forte baisse du niveau relatif des retraites qui devait survenir d'ici 2020 du fait de la réforme Balladur et des accords de 1996 dans les régimes complémentaires ; refusant la hausse des cotisations, il préconisait l'allongement de la durée des cotisations. Au contraire, en janvier 2000, le rapport Teulade prétendait, à partir de projections peu réalistes de la population active et de la croissance économique, qu'il n'y aurait pas de problème de financement des retraites. En mars 2000, le gouvernement annonçait l'ouverture de négociations pour une réforme des retraites de la fonction publique (mais, il y a renoncé devant l'hostilité des syndicats) ; il institutionnalisait le fonds de réserves des retraites ; il créait le Conseil d'orientation des retraites (COR), organisme permanent d'études et de concertations, auquel le Medef refusait de participer. Le COR a remis son premier rapport en décembre 2001.

En février 2001, les négociations dans les régimes de retraites complémentaires ont abouti à un accord signé par le Medef et deux syndicats seulement (la CFDT et la CFTC). Celui-ci prend fin en décembre 2002, de sorte qu'une nouvelle négociation devra s'ouvrir. L'accord a stabilisé le rendement des régimes alors que celui-ci baissait continuellement après les accords de 1996. Les signataires demandaient au gouvernement d'effectuer une réforme du Régime général, sans en préciser les modalités.

Les retraites ont continué à être gérées de façon rigoureuse. De 1997 à 2001, alors que le pouvoir d'achat du salaire augmentait de 7,2 %, celui de la retraite du Régime général n'augmentait que de 0,4 % ; celui de la retraite de l'ARRCO baissait de 0,1 % ; celui de la retraite de l'AGIRC de 2,4 % ; celui de la retraite de la fonction publique de 0,5 %.

Peut-on reprocher son inactivité au gouvernement Jospin ? Il ne pouvait reculer l'âge de départ à la retraite alors que la France était encore en situation de chômage de masse. Il ne pouvait baisser les taux de remplacement du secteur privé qui diminuaient déjà fortement du fait des réformes en cours. Le refus du patronat de toute hausse des cotisations bloquait toute négociation pour un « Pacte des retraites ». En période de croissance fragile, il était difficile de mettre sur pied des fonds de pensions, qui auraient provoqué une baisse du salaire disponible et une hausse du coût salarial. La seule réforme possible aurait été l'unification des durées de cotisations requises dans le public et le privé puisque la disparité introduite par le gouvernement Balladur en 1995 n'a aucune justification. Toutefois, l'idée d'échanger l'allongement de la durée de cotisations contre une prise en compte des primes n'était guère réaliste, car elle aurait profité aux fonctionnaires les mieux payés, au détriment, par exemple, des enseignants.

Observatoire français des conjonctures économiques
69 quai d'Orsay 75340 Paris cedex 07
Tel : 01 44 18 54 00 Fax : 01 45 56 06 15
e-mail : ofce@ ofce.sciences-po.fr http://www.ofce.sciences-po.fr

Edité par les Presses de Sciences Po
44 rue du Four 75006 Paris
Abonnements : Tel : 01 44 39 39 60
Fax : 01 45 48 04 41

Le gouvernement Jospin a mis sur pied le fonds de réserves pour les retraites, dont l'objectif est d'atteindre 150 milliards d'euros en 2020. Théoriquement, ce fonds pourrait contribuer à l'équité intertemporelle et à la stabilisation économique, en accumulant des excédents avant la dégradation démographique ou en période de bonne conjoncture, pour réduire les besoins de financement en période de conjoncture défavorable ou de dégradation démographique. Malheureusement, aucune planification précise de son utilisation n'a été faite. Selon le gouvernement, il sera utilisé entre 2020 et 2040, mais ceci suppose que la hausse des cotisations assure l'équilibre jusqu'en 2020 et qu'une forte hausse des cotisations ait lieu en 2040 quand le fonds sera épuisé. Aucune ressource pérenne ne lui a été affectée. Il est financé essentiellement par des ressources accidentelles (excédents de certaines branches, produits de privatisation). Or, la logique économique voudrait que le fonds prélève des ressources sur les ménages, que cet effort d'épargne induise une hausse de l'investissement, dont le produit serait utilisé après 2020. Fin 2001, le fonds n'avait accumulé que 7 milliards d'euros. Socialement comme économiquement, il était difficile d'augmenter fortement les cotisations de 1999 à 2002 pour l'abonder.

En 2000, le gouvernement Jospin a mis en place des Plans d'Épargne Salariale Volontaire, qui n'étaient pas censés être des instruments de retraite. Il leur a donné des avantages exorbitants : les sommes versées par l'entreprise sont exonérées de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales (elles ne supportent que la CSG-CRDS), l'engagement de détention n'est que de 10 ans. Ceci posera un problème pour les éventuels futurs fonds de pensions. Soit, ceux-ci auront des avantages similaires et leur développement se fera au détriment des budgets de la Sécurité sociale et de l'État. Ce détournement leur assurera une rentabilité exceptionnelle et artificielle au détriment des assurés sociaux. Soit, ils n'auront pas les mêmes avantages. Mais, comment pourront-ils se développer, puisqu'ils auront en plus le lourd handicap d'une sortie obligatoire en rente viagère et imposée ?

## Le rapport du COR

Le premier rapport du COR confirme les perspectives du système de retraites déjà décrites par les travaux de l'OFCE ou le rapport Charpin. Par rapport à ce dernier, il a toutefois le mérite de bien mettre en évidence les choix possibles.

Avec des hypothèses favorables (taux de chômage à 4,5 %, extinction des préretraites, hausse des taux d'activités des 55-60 ans), la hausse nécessaire des cotisations pour maintenir le système serait de l'ordre de 15 points (soit 6 points de PIB) d'ici 2040 (voir tableau) . Elle baisse à 10 points si on suppose la poursuite de la baisse du niveau relatif des retraites induite par la réforme Balladur et les accords dans les régimes complémentaires. Refuser toute hausse des taux de cotisations obligerait soit à une baisse de 45 % du niveau des retraites, soit à un recul de 9 ans du départ à la retraite. Enfin, on peut choisir un scénario médian combinant par exemple le retour à une certaine hausse de pouvoir d'achat des retraites (0,8 % par an) pour assurer le maintien du ratio retraite/salaire ; le recul de 4 ans de l'âge moyen de cessation d'activité à 62,5 années et une hausse du taux de cotisations de 8 points (de 25,85 à 33,85 %). Tel est le cadre, peu discutable sinon à la marge, dans lequel les projets politiques devraient s'inscrire.

**Hausse requise du taux de cotisations d'ici 2040**

| Ratio retraites/pensions en % | Age de départ à la retraite | Hausse du taux de cotisations |
|---|---|---|
| 78 | Référence | 15 points |
| 64 | Référence | 10 points |
| 43 | Référence | 0 |
| 78 | + 9 ans | 0 |
| 64 | + 6 ans | 0 |
| 74 | + 4 ans | 8 points |

*Source* : D'après COR (2002). Retraites : renouveler le contrat social entre les générations, la Documentation française.

Le rapport insiste sur le fait que le recul de l'âge effectif de départ à la retraite demande le retour au plein emploi et une forte mobilisation de la société et des partenaires sociaux. Il faut développer la formation tout au long de la vie et repenser les carrières pour que toutes permettent une poursuite de l'activité jusqu'à 60 ans aujourd'hui ; 62 ou 65 ans demain, et ceci dans des conditions satisfaisantes. Il ne serait pas souhaitable que se développent des *emplois-vieux*, où les personnes de plus de 50 ans devraient travailler à mi-temps pour un demi-SMIC, au lieu de partir en préretraite.

Le rapport Quintreau — « *Dynamique de la population active et emploi : la gestion prévisionnelle des âges à l'horizon 2000* », adopté en octobre 2001 par le Conseil économique et social — insiste fortement sur l'ensemble des mesures nécessaires pour renverser la problématique de l'éviction par l'âge, pour garantir un emploi aux 55-65 ans, pour rendre plus flexible et plus choisi le moment du départ à la retraite. Mais, par ailleurs, il s'inscrit dans la problématique européenne selon laquelle la France doit se fixer un objectif de taux d'emploi de 50 % pour les personnes de 55 à 65 ans d'ici 2019 (au lieu de 30 % aujourd'hui), ce qui implique un fort recul de l'âge du départ à la retraite (c'est-à-dire la remise en cause de la retraite à 60 ans) alors que le retour au plein emploi n'est pas assuré et que les phénomènes d'éviction par l'âge ne sont pas encore enrayés.

## Retraites et subsidiarité...

Depuis le sommet de Lisbonne, les instances communautaires se préoccupent de l'avenir des retraites en Europe, bien que, selon le principe de subsidiarité, les questions de protection sociale soient de compétence nationale. Les instances communautaires font pression pour que les pays évitent d'augmenter les taux de cotisations, « accordent une place plus importante à la capitalisation » et reculent l'âge du départ à la retraite. Le gouvernement français n'a pas cru bon de réagir à cette dérive, qui fait courir le risque que, demain, les instances communautaires imposent leur point de vue en matière de retraite. Ainsi, au sommet de Barcelone, Jacques Chirac et Lionel Jospin ont-ils accepté l'objectif « d'augmenter progressivement d'ici 2010 d'environ cinq ans l'âge moyen effectif de cessation de l'activité professionnelle », soit à 62,5 années. C'est préjuger du résultat des négociations entre le gouvernement et les partenaires sociaux. C'est prématuré, compte tenu des conditions macroéconomiques et du fonctionnement actuel du marché du travail.

## La position des partis...

Les partis politiques se partagent entre deux positions : ceux qui refusent toute forme de fonds de pension et ceux qui, sous différentes formes, proposent d'organiser un troisième étage de retraite par capitalisation.

## 100% répartition

**Les Verts** proposent le retour à l'indexation des retraites sur les salaires, à la prise en compte des 10 meilleures années, au droit à la retraite à taux plein après 37,5 années de cotisations. Ils préconisent un taux de remplacement garanti au niveau actuel, un même niveau de retraite pour le public et le privé et le droit de partir avant 60 ans pour ceux qui ont les annuités nécessaires. Ils proposent de financer la Sécurité sociale par la taxation de l'énergie et par l'élargissement de l'assiette des cotisations au capital et à la valeur ajoutée.

**Le Parti communiste** propose que la retraite soit de 75 % du salaire des 10 meilleures années ; il demande le droit à la retraite après 40 annuités de cotisations ; le retour à l'indexation des retraites sur les salaires. Le financement serait assuré par l'extension des cotisations à tous les éléments de rémunérations, la suppression des allègements de cotisations patronales, la taxation des revenus financiers des entreprises, la modulation des cotisations sociales selon le rapport profit/masse salariale de chaque entreprise.

**Le Mouvement des citoyens** estime que la retraite par répartition doit avant tout être consolidée par la croissance et le plein emploi, l'emploi pour tous jusqu'à 60 ans (par le développement de la formation permanente) et la hausse de la fécondité. Il propose le développement de retraites progressives, la mise en place d'une retraite à la carte, la fixation du départ à la retraite selon la durée d'activité. Il refuse la hausse des cotisations assises sur les salaires et propose l'élargissement de l'assiette des cotisations sociales : les cotisations patronales seraient assises sur la valeur ajoutée ; une franchise de cotisations retraite serait instaurée pour les 750 premiers euros de salaires compensée par une hausse de la CSG.

Les propositions de ces partis posent les mêmes problèmes. Elles requièrent une forte hausse du poids futur des retraites, sans en accepter le coût : la baisse des revenus des actifs par la hausse de leurs cotisations. Elles prévoient de faire financer un salaire différé (une prestation proportionnelle au revenu d'activité) par un impôt. Elles supposent que la hausse des dépenses de retraites pourra être payée par une baisse des profits des entreprises.

## Un peu de capitalisation ?

**Démocratie libérale** propose de passer à une retraite par points, à la carte, avec un allongement progressif de la durée de cotisations. Les pensions du public seraient rapprochées de celles du privé. Les entreprises seraient incitées à conserver les seniors. Des fonds de pensions, facultatifs et individuels, seraient développés grâce au mécanisme fiscal de la Préfon[1]. Mais, comment arbitre-t-il entre hausse des cotisations, baisse des retraites et recul de l'âge de la retraite ? Sans hausse de cotisations, ni baisse du niveau des retraites, il faudrait reculer l'âge de départ à la retraite de 9 ans pour équilibrer le système. La promotion de la « retraite à la carte » peut servir à masquer la baisse du niveau des retraites : il faudra travailler jusqu'à 65 ans pour avoir une retraite correcte et ceux qui seront contraints de partir à la retraite à 60 ans, ou rejetés des entreprises à 57 ans, seront censés avoir choisi d'avoir une faible (ou une très faible) retraite. Le « libre choix du départ à la retraite » suppose que les salariés seniors n'aient aucune difficulté à trouver ou à conserver un emploi. Actuellement, seulement 44 % des individus sont encore en activité quand ils font liquider leur retraite.

Par ailleurs, si on veut que des fonds de pensions facultatifs se développent, il faut annoncer clairement que les retraites publiques de demain seront très faibles par rapport à ce qu'elles sont aujourd'hui. L'ambiguïté n'est pas possible... Théoriquement, on peut imaginer un système de parfaite liberté où chaque travailleur aurait le choix entre partir à la retraite à 68 ans avec le même niveau de retraite publique qu'aujourd'hui ou à 60 ans avec une retraite publique plus basse de 50 %, complétée par une retraite par capitalisation obtenue grâce à un effort d'épargne volontaire. Mais, qui a le choix de son âge de départ à la retraite ? Ceux qui sont contraints à partir relativement tôt sont souvent les moins bien payés : ils ne peuvent faire un effort d'épargne supplémentaire. Comment prévoir 20 ans à l'avance que l'on sera exclu de son entreprise relativement jeune ?

**L'UDF** a un programme foncièrement similaire. Il insiste toutefois sur la nécessité du renouveau démographique. Il préconise de fixer une retraite minimale à 75 % du SMIC. Il propose d'organiser un « grenelle des retraites » dont les conclusions seraient soumises à référendum, mais comment résumer en une question un choix social multiforme ?

**Le RPR** veut « garantir la retraite par répartition et le niveau des retraites de chaque français ». Il envisage de passer à la retraite à la carte par un système de retraite par point. En même temps, il propose de définir des paramètres du système « compatibles avec l'objectif de maîtrise des prélèvements obligatoires ». Mais, à ressources données, l'équilibre du système suppose un report de 9 ans de l'âge moyen de départ à la retraite. « Ceux qui veulent prolonger leur activité pourront augmenter leurs droits ». Mais, à quels niveaux seront garantis les droits de ceux qui ne peuvent ou ne veulent le faire ? « L'État allouera à cet effort le produit de la vente des participations publiques ». Mais, peut-on financer des dépenses permanentes par des ressources exceptionnelles, relativement limitées maintenant (60 milliards d'euros pour les sociétés cotées). « Chaque français pourra compléter sa retraite en franchise d'impôt par l'épargne salariale ou des fonds de pensions à la française ». Mais pourquoi le ferait-il si le niveau des retraites publiques est maintenu et garanti ? De quelle franchise d'impôt s'agit-il : du seul impôt sur le revenu ou aussi des cotisations sociales ? Cette épargne sera-t-elle individuelle ou sera-t-elle financée par les entreprises (et dans ce cas comment sera assuré l'équité entre les salariés des grandes entreprises, ceux des petites entreprises, et ceux du

1. Soit, un versement des primes par le salarié (et non par l'entreprise), sans exonération de cotisations, avec exonération à l'impôt sur le revenu et sortie obligatoire en rente viagère imposée.

secteur public, qui n'auront pas de financement de leurs entreprises ?). Le diable est dans les détails.

**Le Parti socialiste** propose d'engager la réforme dès le début de la législature, mais le contenu de cette réforme n'est pas précisé. Le gouvernement « engagera une négociation entre toutes les parties concernées ». Les Français doivent avoir la possibilité de choisir leur départ à la retraite (par la retraite progressive ou l'accumulation de capital-temps). Ceux qui ont commencé plus tôt et ont des métiers pénibles doivent pouvoir partir plus tôt. Ceux qui décideront de travailler plus devront percevoir des retraites plus élevées que les autres. Ceci n'explique pas comment seront comblés les déséquilibres à venir. Le Parti socialiste veut éviter de « trop fortes distorsions entre le public et le privé ». Pour Lionel Jospin, l'objectif doit être de maintenir le niveau des retraites, en acceptant une hausse des cotisations et un allongement de la durée des cotisations (tout en maintenant le droit à la retraite à 60 ans). Il veut surtout favoriser le maintien à l'emploi des plus de 50 ans, grâce à la formation tout au long de la vie.

Alors qu'au moment de sa création, le gouvernement avait dit clairement que l'épargne salariale n'était pas un instrument de retraite, Lionel Jospin a changé d'avis : « le développement de l'épargne salariale, sous le contrôle des partenaires sociaux » devient un instrument pour maintenir le niveau des retraites. Ce serait, selon lui, différent des fonds de pensions individuels, sources d'inégalités. Là aussi, le diable est dans les détails. Si la retraite par répartition est sauvegardée, pourquoi a-t-on besoin d'une épargne salariale pour la retraite ? De quels avantages fiscaux et sociaux bénéficiera-t-elle ? Sera-t-elle facultative, financée par les entreprises ? Le risque est que n'en bénéficient que les salariés des grandes entreprises et des firmes prospères ? *Quid* des travailleurs des PME, des travailleurs précaires, des fonctionnaires ? Le développement des fonds de pensions d'entreprises, extrêmement rentables grâce aux exonérations fiscales et sociales, privera de ressources la Sécurité sociale. Leurs bénéficiaires demanderont alors la liberté de choisir entre leurs fonds d'entreprises et un système public, qui sera alors totalement déséquilibré. Le projet est plus dangereux et inégalitaire que l'extension à tous des fonds de type Préfon.

## Six suggestions pour la Réforme

**1-** L'État, la société doivent prendre des engagements sur l'avenir des retraites. Si le choix social est celui du maintien du système de retraite par répartition, celui-ci doit être garanti ; le niveau futur des retraites doit être clairement annoncé ; le financement du système doit être prévu. Il faut garantir aux jeunes générations qu'elles ne seront pas spoliées, que leurs cotisations leur donneront droit à une retraite, peut-être un peu plus faible que celle de leurs parents, mais plus longue. Le système de retraite ne doit pas être remis en cause ou dégradé, à chaque échéance politique ou négociation sociale. Aussi, comme en Espagne, faudrait-il aboutir un « Pacte sur les retraites », garanti par les forces politiques et sociales. Mais ceci est difficile en France. Les partis de droite devraient renoncer au mythe selon lequel des fonds de pensions résoudraient le problème sans larmes ; le Medef devrait renoncer à s'opposer à toute augmentation de cotisations (ou être exclu des négociations) ; les syndicats devraient accepter un arbitrage entre âge de départ à la retraite, niveau des pensions et hausse des taux de cotisations salariés ; enfin, la nécessaire convergence des systèmes des secteurs public et privé pose des questions techniques complexes.

**2 -** Le système public de retraite doit garantir un certain taux de remplacement net. L'idéal serait de revenir sur la réforme Balladur, mal conçue, et d'aller vers une fusion du Régime général et des régimes complémentaires pour assurer, par exemple, un taux de remplacement net de l'ordre de 75 % pour la partie du salaire inférieure au plafond de la Sécurité sociale (2 300 euros), de 50 % pour la partie comprise entre 1 et 3 plafonds. Les retraites seraient indexées sur les salaires nets (hors glissement vieillesse-technicité). Le système serait géré avec une certaine souplesse de façon à assurer la parité des niveaux de vie entre actifs et retraités.

**3 -** Il faut faire converger les systèmes de retraite du secteur public et du privé, en portant à 40 ans la durée de cotisations requises, en unifiant les taux de cotisations salariés (actuellement 10,35 % pour le privé ; 7,85 % pour le public), les règles d'indexation des retraites, les définitions des « travaux pénibles » donnant droit à une retraite précoce.

**4 -** Tous les actifs devraient pouvoir épargner pour leur retraite dans des fonds de type Préfon. Ceux-ci ne bénéficient pas d'avantages fiscaux excessifs et ne nuisent pas aux ressources de la Sécurité sociale. Avec une retraite publique garantie, la nécessité d'une épargne retraite sera limitée aux salariés les mieux rémunérés.

**5 -** Le recul de l'âge de la retraite ne peut s'envisager qu'en situation de plein emploi. Il nécessite au préalable une modification du comportement des entreprises vis-à-vis des travailleurs seniors. Pour toutes les catégories de travailleurs, la formation permanente et l'évolution des carrières devraient permettre le maintien en activité jusqu'à l'âge de la retraite. Il faudrait que tous les salariés puissent travailler jusqu'à 60 ans ; il faudrait inciter ceux qui le peuvent à prolonger leur activité au-delà, tout en garantissant une retraite convenable à ceux qui veulent partir à 60 ans et à ceux que les entreprises ne veulent plus employer. Reste ensuite un choix social : la retraite à 60 ans peut être considérée comme une utilisation des gains de productivité, comme la semaine de 35 heures. En sens inverse, il est normal que l'allongement de la durée de vie soit partagé entre la période d'activité et celle de retraite.

**6 -** Les retraites ne peuvent être financées que par des cotisations assises sur les salaires. Les salariés dans leur ensemble doivent faire un choix social entre âge de départ à la retraite, niveau des pensions et taux de cotisations. Par exemple, un maintien du taux de remplacement actuel et un passage progressif de l'âge moyen de cessation d'activité de 57,5 à 62,5 années nécessiterait une hausse des taux de cotisations de l'ordre de 8 points d'ici 2040. Pour une croissance de la productivité du travail de 1,6 % l'an, ceci autoriserait une hausse des salaires nets de 1,3 % l'an de 2005 à 2040. Cette hausse des cotisations devrait être acceptable dans une stratégie d'évolution des retraites démocratiquement choisie et socialement garantie ■

Directeur de la publication Jean-Paul Fitoussi
ISSN N° 0751-66 14 — Commission paritaire n° 65424
Prix : 27 F 4,12 €
Composition : Valérie RICHARD
Imprimerie Bialec, Nancy