

2e Partie :

Politiques des retraites

Débats et enjeux autour des retraites

Un état des lieux

Pierre CONCIALDI¹

Cet article dresse un panorama des débats sur les retraites en France. Il aborde d'abord la question du « vieillissement » de la population en envisageant les principaux scénarios possibles et leurs conséquences, à la fois sur les besoins de financement futurs ainsi que sur le niveau de vie relatif des retraités. Le scénario d'ajustement par la hausse des taux de cotisations apparaît économiquement supportable, notamment si l'on prend en compte l'ensemble des dépenses liées aux changements de structure démographique. Dans ce scénario, la parité des niveaux de vie observée aujourd'hui entre retraités et actifs ne serait guère modifiée. En revanche, le gel, à leur niveau actuel, des financements collectifs affectés aux régimes de retraite aurait des conséquences désastreuses sur le niveau de vie des personnes âgées. On examine ensuite les arguments avancés dans le débat entre capitalisation et répartition en montrant que la littérature économique ne saurait justifier un changement du mode de financement, lequel relève, en définitive, de choix de nature politique. Enfin, une dernière partie s'interroge sur les conséquences des transformations observées sur le marché du travail en matière de retraite. On souligne en conclusion la nécessité de restaurer la confiance dans les systèmes publics de retraite et d'accompagner les adaptations à venir par une politique plus volontariste de retour au plein emploi.

Le débat sur les retraites a de multiples dimensions. Si les rapports officiels qui ont été produits sur cette question au cours de ces dernières années ont principalement mis l'accent sur la croissance des besoins de financement futurs, les scénarios d'évolution de notre système de retraite soulèvent bien d'autres interrogations. Certaines d'entre elles concernent directement les finalités mêmes d'un système de retraite, à savoir sa capacité à assurer un niveau de vie adéquat aux personnes âgées. D'autres portent plus spécifiquement sur des enjeux de nature économique. Le débat sur le financement

1.  IRES –  pierre.concialdi@descartes.enpc.fr

des pensions occupe sur ce terrain une place centrale. Mais la question des modes de gestion de la main-d'œuvre et, plus généralement, de l'interaction entre système de retraite et fonctionnement du marché du travail n'est pas moins importante. Enfin, le débat sur les retraites débouche nécessairement sur des préoccupations plus larges, de nature politique, liées au mode de régulation des systèmes de retraite.

L'ambition de cet article est de proposer un état des lieux des analyses produites sur ces diverses questions. Dans l'abondante littérature sur les retraites, ces questions sont souvent traitées d'une façon que l'on pourrait qualifier de sélective, au sens où rares sont les contributions qui abordent de façon globale et cohérente – ou au moins articulée – ces différentes interrogations qui sont, pourtant, étroitement imbriquées. C'est notamment le cas de la plupart des rapports officiels qui mettent l'accent sur certains aspects particuliers des problèmes soulevés par la question des retraites². De même, le clivage entre les approches qui privilégient la dimension théorique de ces questions et celles qui tentent de prendre en compte ses dimensions empiriques en analysant le fonctionnement concret des différents systèmes reste-t-il, sans doute, encore trop marqué. Il en résulte que les choix, implicites ou explicites, proposés au terme de ces analyses n'envisagent pas nécessairement toutes leurs implications. Sans prétendre à une exhaustivité qui resterait, à bien des égards, à la fois fastidieuse et factice, un des objectifs de cet article sera précisément de tenter cette mise en correspondance afin d'éclairer, autant que possible, les enjeux du débat actuel.

LE « VIEILLISSEMENT » DE LA POPULATION

Point de départ obligé des analyses sur les retraites, le « vieillissement » de la population constitue le *leitmotiv* des multiples rapports officiels publiés sur ce sujet, dans notre pays comme ailleurs. Cette antienne est aussi largement relayée par les publications des institutions internationales comme la Banque mondiale [1994], l'OCDE [1988 ; 1998] ou la Commission européenne [1996]. Dans ces divers rapports, le vieillissement de la population désigne l'accroissement de la proportion des plus de 60 ans (ou des plus de 65 ans) dans la population totale.

Cette définition du vieillissement est pourtant critiquable dans la mesure où la vieillesse, comme d'ailleurs la jeunesse, sont des concepts relatifs qui ne prennent sens que par rapport à l'espérance de vie qui prévaut à un moment donné dans un espace donné et par rapport à l'organisation des rapports

2. Les analyses produites par l'OFCE constituent à cet égard une exception, tant par le champ des problèmes abordés que par la masse des informations et discussions critiques qu'elles proposent. Voir notamment à ce propos [Sterdyniak *et al.*, 1999]. Sur le récent rapport du Plan, le lecteur pourra aussi se reporter aux remarques d'Henri Sterdyniak [1999] et à la réponse apportée par les auteurs du rapport du Commissariat Général du Plan [Charpin *et al.*, 1999].

sociaux qui en découle : avoir 60 ans aujourd’hui ne désigne pas la même réalité qu’au début du siècle [Bourdelais, 1993]. L’emploi de ce vocabulaire n’est cependant pas neutre, en particulier dans un pays comme la France où la notion de vieillissement, popularisée par Alfred Sauvy dans l’entre deux guerres, est associée au malthusianisme démographique qui a caractérisé notre pays. Pourtant, les changements de structure démographique prévisibles pour le futur sont de nature très différente de ceux qui ont marqué notre histoire. Contrairement à la fin du XIX^e siècle et à l’entre-deux-guerres, en effet, la France n’est pas confrontée à une chute prononcée de son taux de natalité. C’est la forte croissance de l’espérance de vie qui explique la hausse de la part des plus de 60 ans dans la population totale. Parler, dans ces conditions, de vieillissement constitue certes un raccourci commode. Mais c’est surtout emprunter un vocabulaire fortement chargé d’un point de vue idéologique [Chanu, 1999].

Partant de cette définition du vieillissement, les rapports officiels dressent un constat simple, voire simpliste. En effet, il ne faut pas être grand clerc pour constater que si la population des personnes en âge de prendre leur retraite augmente, cela devrait entraîner, *toutes choses égales par ailleurs*, une hausse des besoins de financement des régimes de retraite. En France, la proportion de personnes de plus de 60 ans dans la population totale devrait passer d’un peu plus de 20 % en 1995, à 27 % en 2020 pour atteindre environ un tiers en 2040. D’après les calculs du Commissariat Général du Plan, cela devrait entraîner un triplement des dépenses de retraite à l’horizon 2040. Dans la mesure où les scénarios du CGP retiennent des perspectives de croissance moins fortes, ces changements devraient se traduire par une hausse de la part des prestations vieillesse dans le PIB [CGP, 1999]. Suivant les hypothèses retenues en matière de chômage, cette hausse devrait être de l’ordre de 3 à 5 points de PIB entre 1998 et 2040 (tableau 1).

On peut observer que la hausse de la part des prestations vieillesse dans le PIB est nettement inférieure à celle de la proportion de personnes âgées dans la population totale. Alors que la proportion de personnes âgées devrait augmenter de 65 % au cours des quarante prochaines années, la part des dépenses de retraite dans le PIB devrait croître de 24 % à 38 % selon les hypothèses. Même dans le cas d’une légère amélioration de la réglementation actuelle – avec une revalorisation annuelle des pensions de 0,5 % par rapport à l’évolution de l’inflation – cette hausse serait de 44 %. En d’autres termes, tous les scénarios envisagés par le CGP retiennent la perspective, d’ores et déjà engagée à travers la réforme de 1993 et les accords des régimes complémentaires de 1996, d’une régression des droits à la retraite – au moins dans le secteur privé – et d’une déconnexion entre la part du PIB revenant aux personnes âgées et leur poids dans la population totale. Ceci n’est pas sans conséquences, comme nous le verrons, pour les retraités futurs.

TABLEAU 1 – PART DES PRESTATIONS VIEILLESSE DANS LE PIB

	1998	Scénario 1		Scénario 2		Scénario 3	
		2020	2040	2020	2040	2020	2040
Base	12,1	15,0	16,7	14,1	15,8	13,5	15,1
Indexation : prix + 0,5 %	12,1	15,4	17,5	14,5	16,6	13,8	15,8

Source : CGP, 1999.

Pour faire face à cette croissance des besoins de financement, trois leviers majeurs peuvent être mobilisés : c'est le fameux « triangle maudit » évoqué par Denis Kessler, l'actuel président de la FFSA (Fédération française des sociétés d'assurance) dans le numéro spécial de la revue *Économie et statistique* publié en 1990. Les ajustements peuvent ainsi être recherchés :

- par une hausse des cotisations à l'assurance vieillesse ;
- par une diminution des prestations ;
- ou bien par une élévation de l'âge légal de la retraite.

Et l'on peut bien sûr imaginer des scénarios mixtes accordant une place plus ou moins importante à ces différents facteurs d'ajustement.

Chacune de ces solutions emporte un certain nombre de conséquences économiques et sociales et l'on peut considérer qu'un débat équilibré sur les retraites aurait dû avoir pour objet de peser les avantages et les inconvénients respectifs de ces diverses solutions. Cependant, force est de constater que les pistes explorées – au moins dans les divers rapports officiels – accordent une importance démesurée aux deux dernières « solutions », la hausse des cotisations étant supposée, même dans les scénarios les plus optimistes, comme « insupportable » d'un point de vue socio-politique ou néfaste d'un point de vue économique.

Tel qu'il a été posé par les rapports officiels, le diagnostic concernant la situation future des régimes de retraite a suscité de nombreux débats. Ceux-ci ont d'abord porté sur la validité de ce diagnostic, c'est-à-dire sur la mesure des besoins futurs de financement et de la charge qui en découlerait à l'avenir pour les actifs.

LE DÉBAT SUR LES HYPOTHÈSES

Les projections du récent rapport du CGP retiennent les hypothèses suivantes. En ce qui concerne le PIB, son évolution résulte de l'évolution de la population active occupée et de celle de la productivité du travail. Dans la mesure où la part des salaires dans la valeur ajoutée est supposée stable à partir de 2000, le salaire moyen croît au même rythme que la productivité du travail à partir de cette date. Dans le scénario 1 (chômage « structurel » de

9 %), la population active occupée reste stable entre 1998 et 2040. La masse salariale double tout comme le PIB.

L'évolution des prestations vieillesse est calculée en figeant la réglementation actuelle. Pour les salariés du régime général, cela signifie que la pension de base est déconnectée de celle des salaires puisqu'elle est désormais calculée à partir d'un salaire de référence revalorisé uniquement en fonction des prix et qu'elle augmente, après la liquidation de la retraite, au rythme de l'inflation. Pour la pension des régimes complémentaires, les accords de 1996 ont défini des modes de calcul qui déconnectent aussi l'évolution des pensions de celle des salaires. L'évolution des retraites des salariés du secteur privé dépend donc très peu de celle des salaires.

Dans ce corps d'hypothèses, certaines ont une incidence décisive sur le diagnostic des rapports officiels. Ce sont celles qui portent sur trois variables clés : la productivité, la démographie et l'emploi. Les perspectives retenues pour chacune de ces variables ont une incidence directe sur le poids macroéconomique des dépenses de retraite, mais leurs conséquences microéconomiques sur le niveau relatif des revenus des personnes âgées et des actifs ne sont pas les mêmes.

Dans les scénarios du rapport du Plan, la productivité est supposée croître au même rythme qu'au cours des vingt-cinq dernières années. On pourrait sans doute écrire de longs développements sur le caractère approprié de cette hypothèse. Ce qu'il importe de souligner, c'est la forte sensibilité des résultats à cette variable. Une hypothèse à peine plus optimiste, qui conduirait par exemple à une croissance annuelle du salaire moyen de 2 % au lieu de 1,7 %, diminuerait les besoins de financement de 2 points de PIB, ce qui réduirait de plus de moitié la hausse des besoins de financement estimée dans le scénario central (numéro 2) à l'horizon 2040. Dans l'hypothèse d'un quasi plein emploi, où le taux de chômage redescendrait à 3 %, les dépenses de retraite n'augmenteraient guère, passant en plus de 40 ans, de 12,1 % du PIB aujourd'hui à 13,1 % en 2040. Cependant, si l'hypothèse de productivité est si centrale dans le raisonnement du CGP, c'est parce que ce dernier raisonne dans un scénario où l'évolution des pensions est largement déconnectée de celle des salaires et des gains de productivité. En d'autres termes, une plus forte croissance des gains de productivité se traduirait certes par une charge moins lourde pour les actifs, mais aussi par un décalage encore plus fort entre le niveau de vie des actifs et des retraités. L'hypothèse de productivité joue en effet essentiellement sur le niveau du salaire moyen, sans affecter le niveau moyen des pensions ni le ratio retraités/actifs. Si la productivité devait croître plus rapidement que prévu, il en résulterait mécaniquement une baisse du rapport entre la pension moyenne et le salaire moyen. (cf. *infra*).

Les projections démographiques reposent sur des hypothèses concernant la mortalité, la fertilité et les flux de migration dont la fiabilité à long terme n'est pas de même nature. Si les prévisions concernant la survie et l'espérance de vie des populations déjà nées sont les plus fiables, il n'en va

pas de même, en revanche, en ce qui concerne les deux autres facteurs. D'où une incertitude concernant le nombre de jeunes, notamment lorsque l'horizon de projection dépasse une génération puisqu'il est alors nécessaire d'émettre des hypothèses sur la fécondité de générations... qui ne sont pas encore nées [Concialdi, 1996, 1999]. Les hypothèses démographiques peuvent donc avoir une incidence sur le nombre d'actifs, soit à travers le taux de fécondité, soit aussi, bien sûr, par le jeu des flux migratoires. Si le nombre de personnes en âge de travailler était plus élevé, le nombre d'actifs occupés serait, toutes choses égales par ailleurs, plus élevé, ce qui se traduirait par une diminution du ratio retraités/actifs et, donc, du poids global des retraites dans le PIB. Le taux de cotisation retraite serait, comme précédemment, plus faible mais le rapport entre le salaire moyen et la pension moyenne n'en serait pas affecté. Dans ce cas, la charge des retraites serait partagée entre un nombre plus élevé de salariés qui disposeraient de salaires identiques à ceux du scénario de base.

Les hypothèses en matière d'emploi sont celles qui ont donné lieu, sans doute à juste titre, à une large discussion critique au sein de la commission Charpin. Les organisations syndicales ont en effet critiqué l'hypothèse initiale du Plan, selon laquelle le taux de chômage ne pourrait pas descendre au-dessous de 9 %, ce taux étant considéré par les experts gouvernementaux comme le seuil incompressible de chômage. Pour les experts du ministère des finances, un taux de chômage inférieur relancerait en effet les pressions inflationnistes en France. En d'autres termes, le taux de 9 % correspond au niveau du NAIRU estimé par ces mêmes experts. À la demande des organisations syndicales, un second scénario retenant un taux de chômage de 6 % a été introduit et une « variante » à 3 % de chômage a aussi été retenue³. Comme le montre le tableau 1, la sensibilité des résultats à ces différentes hypothèses n'est pas négligeable puisque, par rapport au scénario de base d'un taux de chômage de 9 %, la hausse du poids des retraites dans le PIB se trouve réduite de plus d'un tiers dans l'hypothèse d'un taux de chômage de 3 %. De la même façon que pour les hypothèses démographiques, la charge des retraites se trouverait partagée entre un plus grand nombre de travailleurs, sans que le niveau du ratio pension/salaire s'en trouve modifié.

Cependant, les hypothèses en matière d'emploi jouent aussi directement sur le niveau du numérateur, à savoir les dépenses en matière de retraite. Le calcul des besoins de financement des régimes de retraite repose en effet sur des hypothèses, tout aussi cruciales, concernant le calcul des droits futurs à retraite. Ces derniers dépendent à la fois de la chronique des salaires passés et des règles appliquées pour valoriser les droits ainsi accumulés tout au long de la carrière. Les scénarios officiels retiennent l'hypothèse explicite d'une réglementation constante. Mais ils supposent aussi, implicitement cette fois, que le volume des droits acquis par les générations futures durant leur vie

3. Dans son scénario de base, l'OFCE retient un taux de chômage de 5 %.

active sera équivalent à celui des générations passées. Tout se passe comme si les profondes mutations qui ont affecté le marché du travail et les carrières des salariés depuis une vingtaine d'années ne devaient, en fait, pas avoir de conséquence sur le volume des droits à retraite que les salariés pourront faire valoir.

Cette dernière hypothèse, si elle peut paraître acceptable à très court terme, n'est manifestement guère pertinente à plus long terme compte tenu du développement d'un chômage de masse et de la précarité grandissante des conditions d'emploi. Elle est d'autant moins pertinente que les réformes en cours, en allongeant de 10 à 25 ans la période retenue pour le calcul du salaire de référence, resserrent le lien entre les salaires perçus et la pension et pénalisent surtout les salariés non cadres ayant eu des carrières « heurtées ». Il n'est donc pas possible de raisonner comme si, au moment de leur départ à la retraite, les générations futures auront accumulé au cours de leur vie active des droits équivalents à ceux de leurs aînés dont les carrières ont été plus stables. C'est notamment le cas pour les générations nées après 1960, c'est-à-dire celles qui ont été touchées de plein fouet par le chômage et la dégradation des conditions d'emploi et qui devraient, théoriquement, commencer à partir à la retraite après 2020. Il est donc très probable que les prévisions officielles surestiment les besoins de financement des régimes de retraite au-delà de cette date. Une récente étude de la DARES illustre cette question [Marchand *et al.* 1998]. Cette étude estime en effet l'espérance d'emploi de différentes générations. Pour les hommes nés en 1950, cette espérance d'emploi est, en moyenne, de 37,5 années. En conséquence, lorsque cette génération partira à la retraite à partir de 2010, la durée moyenne d'emploi sera inférieure à la durée de cotisation qui sera alors requise pour les salariés du régime général, soit 40 ans. Cet écart devrait se creuser encore davantage pour les générations suivantes. Pour les hommes nés en 1970, l'espérance d'emploi est estimée à 35,5 ans⁴.

En résumé, si des hypothèses plus optimistes jouent toujours dans le sens d'une diminution de la charge globale de financement, les hypothèses en matière de démographie et d'emploi, parce qu'elles influencent directement le rapport retraités/salariés, occupent une place centrale dans l'analyse. C'est notamment le cas pour les scénarios en matière d'emploi qui apparaissent déterminants. Dans tous les cas, cependant, il est très probable que la part

4. Pour les femmes, l'espérance d'emploi devrait continuer à croître, passant de 30 ans pour la génération née en 1950 à 32,5 ans pour celle née en 1970. L'écart avec les hommes se réduit, mais la durée espérée d'emploi reste encore plus faible que celle des hommes et, *a fortiori*, inférieure à la durée de cotisation requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Il s'agit là de durées moyennes qui concernent à la fois les personnes ayant eu des carrières complètes et continues, celles ayant connu des interruptions d'activité, celles qui sont rentrées tardivement sur le marché du travail ou qui l'ont quitté précocement, et enfin celles qui n'ont jamais travaillé. On peut considérer que ces moyennes ne sont pas nécessairement représentatives de ce que l'on souhaiterait mesurer, à savoir l'espérance d'activité professionnelle d'une personne arrivant à l'âge de la retraite. Mais alors il faut aussi admettre que, notamment pour les femmes, la participation accrue au marché du travail ne leur permet pas encore une réelle autonomie financière.

des retraites dans le PIB devrait augmenter à l'avenir, ce qui supposerait une augmentation des taux de cotisations retraite. Une telle hausse est souvent considérée comme insupportable, sans qu'une telle proposition soit cependant étayée par des raisonnements très robustes. Cette idée peut cependant être discutée sous différents aspects.

LA CHARGE DES RETRAITES : UNE PROGRESSION EN CONSTANT RALENTISSEMENT

Une première façon d'examiner le caractère soutenable de la croissance des dépenses de retraite consiste à comparer les tendances projetées pour le futur aux évolutions passées. Un tel exercice permet de dresser trois constats majeurs.

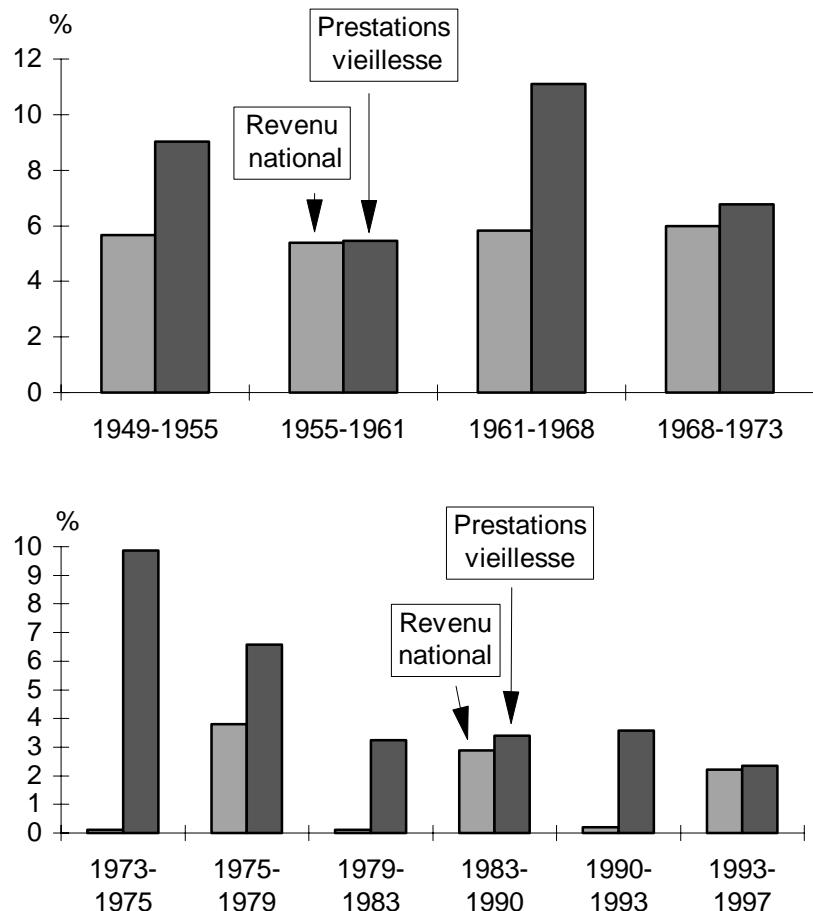
Il permet d'abord de souligner la rupture que l'on observe depuis 1973 dans la dynamique de croissance des prestations vieillesse (graphique 1). Depuis un demi-siècle, la croissance des prestations vieillesse est loin d'avoir été régulière. Jusqu'en 1973, la croissance de l'économie a été forte et régulière. La part des prestations vieillesse dans le revenu national a principalement progressé au cours de deux périodes, dans la première moitié des années cinquante et durant la majeure partie des années soixante. À partir de 1973, la croissance ralentit durablement et, surtout, devient plus cyclique. Depuis cette date, c'est principalement durant les périodes de stagnation que la part des prestations vieillesse dans le revenu national augmente. La période 1973-1979 apparaît comme une période charnière : alors que se met en place un nouveau régime de croissance, les prestations vieillesse continuent d'augmenter à un rythme élevé. Dès la fin des années soixante-dix, cependant, le rythme de croissance des prestations s'est considérablement réduit. Après la récession du début des années quatre-vingt-dix, il est comparable à celui de l'économie. En d'autres termes, c'est surtout le déficit de croissance qui permet d'expliquer la hausse de la part des prestations vieillesse dans le revenu national depuis 25 ans⁵.

Un second constat porte sur le ralentissement considérable du rythme de croissance de la part des prestations vieillesse dans le revenu national depuis 1981. Entre 1961 et 1981, la charge des retraites (part des dépenses vieillesse dans le revenu national) avait augmenté à un rythme annuel de 3,8 %. Depuis 1981, ce rythme est passé à 1,2 %. Si la croissance s'est ralentie, ce ralentissement a été encore plus prononcé en ce qui concerne les dépenses vieillesse. Et d'après les projections du Plan, l'effort en matière de retraite devrait encore se ralentir à l'avenir : la part des dépenses vieillesse dans le revenu national augmenterait ainsi à un rythme annuel de 0,9 % entre 1997

5. Un schéma tout à fait analogue se dégage pour la croissance de l'ensemble des prestations sociales [Concialdi, 1995].

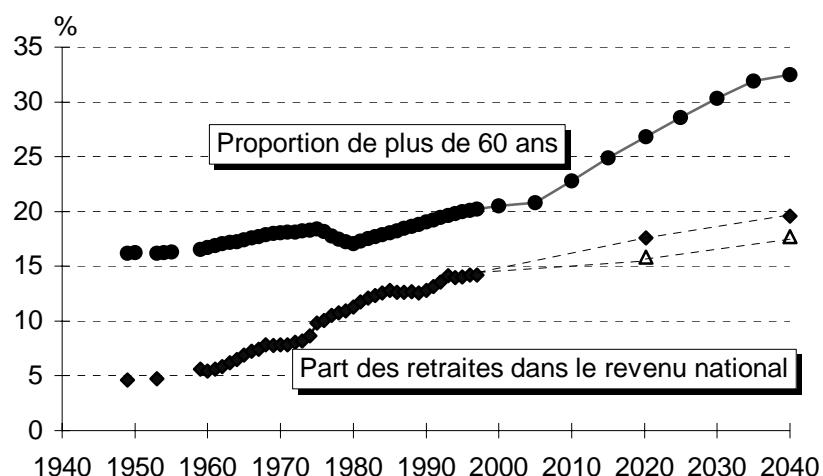
et 2020 et de 0,5 % entre 2020 et 2040. En d'autres termes, l'effort en matière de retraite devrait continuer à augmenter, mais à un rythme nettement inférieur à celui des vingt dernières années. Contrairement à ce que pourrait laisser penser la présentation souvent alarmiste des projections des rapports officiels, l'effort qui sera demandé à l'avenir aux actifs sera moins important que celui qu'ils ont consenti depuis le début des années 1980.

GRAPHIQUE 1 – CROISSANCE COMPARÉE DU REVENU NATIONAL ET DES PRESTATIONS SOCIALES



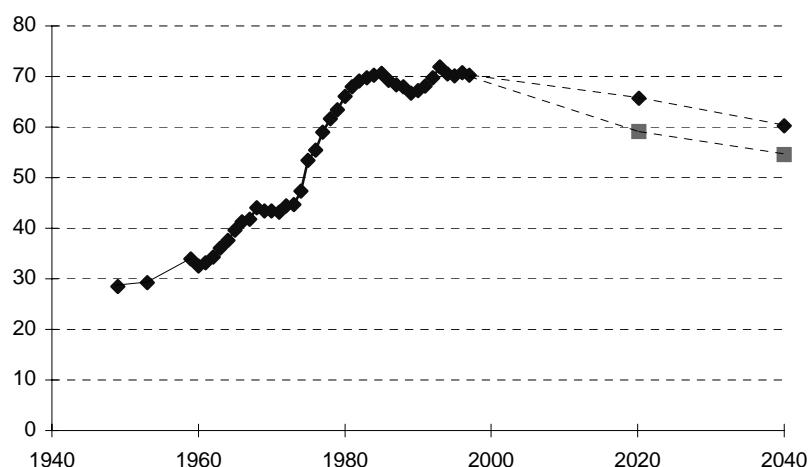
Enfin, l'analyse de ces tendances longues montre que la croissance des prestations vieillesse répond aussi, depuis une vingtaine d'années, à une autre logique. Jusqu'à la fin des années 1970, la proportion de personnes âgées a augmenté à un rythme faible (+ 0,2 % entre 1949 et 1979) et la hausse de la part des prestations vieillesse dans le PIB s'est traduite essentiellement par une amélioration du niveau des pensions (graphiques 2 et 3).

GRAPHIQUE 2 – STRUCTURE DÉMOGRAPHIQUE ET PARTAGE DU REVENU NATIONAL



GRAPHIQUE 3 – INDICATEUR DE GÉNÉROSITÉ DES PRESTATIONS VIEILLESSE

(part des prestations dans le revenu national rapportée à la part des plus de 60 ans)



Ce n'est plus le cas depuis une vingtaine d'années. Le « vieillissement » de la population a pris un rythme nettement plus rapide (+ 0,9 % par an), tandis que la croissance des prestations s'est considérablement ralenti. Depuis le début des années quatre-vingt, la hausse des prestations vieillesse correspond essentiellement à un « effet volume ». En conséquence, le niveau relatif des pensions – tel qu'on peut l'estimer, par exemple, en rapportant la part des

dépenses vieillesse dans le revenu national au pourcentage de personnes âgées – est resté globalement stable depuis le début des années quatre-vingt (graphique 3). Pour l'avenir, les projections du Plan programment, avant toute autre réforme, une diminution sensible de cet indicateur. Comme nous l'avons signalé, en effet, la part des retraites dans le revenu national devrait augmenter moins rapidement que la part des personnes âgées dans la population totale, conduisant à une baisse du niveau relatif des pensions.

UNE CHARGE ÉCONOMIQUE SUPPORTABLE

Une autre façon, sans doute plus pertinente, de s'interroger sur le caractère soutenable des ajustements à opérer consiste à prendre une vue plus globale de l'ensemble des dépenses qui pèsent à l'avenir sur les actifs sous l'effet des mutations socio-économiques futures. Le récent rapport du Plan aborde rapidement cette question. En ce qui concerne les dépenses d'indemnisation du chômage, il estime ainsi que les économies susceptibles d'être engendrées par une diminution du chômage pourraient dégager, dans l'hypothèse d'un quasi plein emploi (taux de chômage de 3 %) l'équivalent de 1,8 point de PIB. En ce qui concerne les prestations sociales liées à la famille, l'excédent serait de l'ordre de 0,3 à 0,5 point de PIB. On observera que, dans l'hypothèse d'un taux de chômage de 3 %, ces économies couvrent plus des trois quarts des besoins de financement futurs en matière de retraite.

Il est instructif de noter que, dans les deux cas, les experts gouvernementaux considèrent qu'il ne serait guère possible de raisonner, comme pour les dépenses de retraite, « toutes choses égales par ailleurs » en maintenant la réglementation actuelle. Ainsi, pour les dépenses d'indemnisation du chômage, ils se demandent si « l'apparition d'excédents importants à l'UNEDIC ne s'accompagnera pas d'une amélioration des conditions d'indemnisation des chômeurs ». Le changement de politique est même explicitement programmé en ce qui concerne les prestations familiales puisque, contrairement à la politique menée depuis 1982, l'hypothèse retenue pour le calcul des dépenses futures est celle d'une « indexation de l'ensemble des prestations familiales sur les salaires ». Il sera intéressant de voir si, au cours des prochaines années, cette hypothèse se concrétise effectivement à travers les décisions gouvernementales...

En fait, dans les scénarios de long terme élaborés par le Plan, tout se passe comme si la part des ressources aujourd'hui allouées aux différentes fonctions de la protection sociale devait rester stable au cours des quarante prochaines années. Un tel raisonnement se situe à la limite de l'absurde lorsque l'on raisonne à long terme et il revient à nier à la fois la nécessité et la capacité d'adaptation des systèmes de protection sociale face aux mutations socio-économiques. Qu'il existe des besoins sociaux non satisfaits, personne ne le nierait. Mais il n'y a *a priori* aucune raison d'enfermer le débat concer-

nant la façon de les satisfaire dans un cadre étroitement comptable. Pourquoi faudrait-il maintenir constante la part du PIB consacrée aux prestations familiales comme dans le raisonnement des experts gouvernementaux ? Cette approche ne permet pas de poser les questions de fond.

Comme le souligne en effet l'OFCE, « il faut relativiser le problème du taux de cotisations retraites : la variable pertinente est le montant global des cotisations » [Serdyniak et al., 1999, p. 27]. Ainsi, dans le scénario de base⁶ retenu par l'OFCE, le taux global de cotisations devrait passer de 45,6 % en 1997 à 45,1 % en 2015 pour atteindre 51,7 % en 2040, dans l'hypothèse d'un taux de chômage de 5 %. Une telle hausse des taux de cotisations absorberait environ 0,3 point de croissance du salaire : la croissance du salaire net serait de 1,5 % par an contre 1,8 % pour le salaire brut. Avec un taux de chômage à 10 %, le taux de cotisations atteindrait 54,7 % en 2040 et la progression du salaire net serait d'environ 1,4 % par an. Selon les hypothèses, le pouvoir d'achat du salaire net serait donc multiplié par 1,8 ou 1,9 malgré la hausse des taux de cotisations. Dans le même esprit, le rapport Teulade, reprenant les conclusions d'un précédent rapport du Conseil économique et social, souligne les économies attendues, sur les seuls financements *publics* des prestations chômage et famille : les dépenses liées à la politique familiale passeraient ainsi de 4,2 % du PIB en 1995 à 1,5 % en 2040 et celles consacrées à l'indemnisation du chômage de 2,2 % du PIB à 1 % ou 0,5 % sur la même période, soit une économie globale de l'ordre d'au moins 4 points de PIB [Teulade, 2000, p. 16-17].

Sans préjuger du partage qui pourrait être envisagé à l'avenir entre les multiples besoins sociaux, il est possible de prendre la mesure de la charge économique globale qui pèsera sur les actifs en raison des modifications de structure démographique et des évolutions de l'emploi. À tout moment, en effet, les actifs financent non seulement les retraites, mais aussi toutes les situations de hors emploi. Au bout du compte, c'est le rapport entre le nombre de personnes sans emploi (inactifs jeunes ou vieux, chômeurs) et celles qui ont un emploi, qui donne d'un point de vue économique l'indication la plus pertinente sur la charge qui pèsera à l'avenir sur les travailleurs. Les évolutions de ce ratio de dépendance économique peuvent être confrontées à celles d'autres ratios plus couramment mobilisés dans le débat sur les retraites. Les variations de ces divers ratios, telles qu'elles ont été calculées par la mission Charpin, sont présentées dans le tableau 2. En ce qui concerne le ratio de dépendance économique, le rapport Charpin présente un indicateur pondéré qui suppose un écart entre le coût d'un enfant et le coût d'un adulte, ce qui est loin d'être avéré compte tenu des estimations disponibles⁷.

6. Ce scénario retient les hypothèses suivantes : maintien de l'âge de la retraite à 60 ans et du taux de remplacement net moyen entre actifs et retraités. Le taux de chômage est supposé revenir à 5 %.

7. L'hypothèse retenue par le rapport Charpin est ici exagérément pessimiste. En prenant pour base 1 pour la population de plus de 20 ans, le rapport retient une pondération de seulement 0,5 pour la population de moins de 20 ans. Or, contrairement à une idée fréquemment répandue, l'écart entre le coût global

TABLEAU 2 – ÉVOLUTION DE DIVERS RATIOS DE DÉPENDANCE**(en indices, base 100 en 1995)*

	1995	2005	2010	2020	2030	2040
Ratio de dépendance vieillesse	100	103	110	136	164	182
Ratio de dépendance démographique	100	99	105	115	129	137
Ratio de dépendance économique						
- non pondéré	100	90	86	93	101	106
- pondéré	100	91	86	95	105	112

Source : CGP, 1999

*ratio de dépendance vieillesse : 60 ans et plus/20-59 ans

ratio de dépendance démographique : (moins de 20 ans et 60 ans et plus) / 20-59 ans

ratio de dépendance économique : personnes hors emploi/personnes ayant un emploi

Le constat majeur est l'extraordinaire décalage entre la hausse du ratio de dépendance vieillesse, qui nourrit le discours catastrophiste sur l'avenir des retraites, et celle du ratio de dépendance économique qui reste tout à fait minime. Entre 1995 et 2010, le ratio de dépendance économique diminue même de 15 % environ pour augmenter ensuite régulièrement et rejoindre son niveau actuel en 2030. En d'autres termes, la charge économique qui pèse sur les actifs en raison de l'inactivité ou du chômage ne devrait guère augmenter à l'avenir. D'un point de vue économique, la hausse des cotisations qui serait nécessaire pour financer les retraites sera compensée par la baisse des dépenses publiques et privées qui se dirigent vers les enfants et les chômeurs.

Le changement à venir concerne essentiellement le mode de distribution des ressources. Dans la mesure où les transferts entre actifs et retraités prennent majoritairement la forme de prélèvements « obligatoires », la hausse des cotisations pèserait bien évidemment sur le revenu net des actifs. Mais son incidence sur le niveau de vie de ces actifs – en termes de revenu par personne ou par unité de consommation – resterait minime. Cette différence entre revenu et niveau de vie est essentielle pour préserver la rigueur de l'analyse. À cet égard, la confusion savamment entretenue dans les rapports officiels entre les deux concepts témoigne du caractère partial de l'analyse. Les actifs de demain accepteront-ils des prélèvements un peu plus élevés pour financer les retraites en contrepartie de charges plus faibles pour l'entretien et l'éducation des enfants ? Occulter cette question centrale rétrécit singulièrement le champ du débat démocratique.

d'entretien de la population jeune et celui de la population âgée est minime, comme l'avait d'ailleurs fort bien montré une étude du Ministère de l'économie publiée en 1985 [Cendron, 1985]. Sur ce point, le lecteur intéressé pourra se reporter pour une critique plus détaillée à Schulz *et al.* [1991], Concialdi [1996] et Johsua [1999].

Une autre façon d'éclairer cette question consiste à calculer, sous diverses hypothèses de croissance économique, quelle pourrait être la croissance de la dépense moyenne par personne sans emploi en maintenant constante la part du PIB aujourd'hui allouée à cette population. Cette démarche proposée par James Schulz [1991] permet ainsi d'apprécier dans quelle mesure la croissance économique future est susceptible « d'absorber », en quelque sorte, la charge économique que l'ensemble des personnes sans emploi feront peser à l'avenir sur les actifs occupés. Elle permet de répondre à la question suivante : de combien pourrait-on augmenter la dépense moyenne pour la population sans emploi (inactifs et chômeurs) sans accroître la charge réelle supportée par les actifs occupés ?

Le tableau 3 montre ainsi que, avec une croissance moyenne annuelle de 1,5 % par an, la dépense moyenne par inactif ou chômeur pourrait augmenter de 1,2 % par an entre 1995 et 2020 et de 1,1 % par an entre 2020 et 2040, sans que la charge réelle supportée globalement par les actifs occupés soit plus importante en fin de période qu'en début. Entre 1995 et 2040, cette hausse pourrait être de 1,2 % par an.

TABLEAU 3 – CAPACITÉ DE L’ÉCONOMIE À ABSORBER UNE HAUSSE DES DÉPENSES

*pour les personnes sans emploi
(% annuel de croissance)*

Croissance annuelle	1995-2020	2020-2040	1995-2040
1,5 %	1,2	1,1	1,2
2,0 %	1,7	1,6	1,7
2,5 %	2,2	2,1	2,2

Source : Concialdi [1999c].

L'examen des autres hypothèses de croissance économique montre que le décalage avec la croissance économique globale reste faible. Autrement dit, il est possible de faire bénéficier de façon substantielle les personnes sans emploi – inactifs jeunes ou vieux ainsi que chômeurs – de la croissance économique future sans que la charge globale qu'ils feront peser sur les actifs occupés, c'est-à-dire en l'occurrence la part du PIB qui leur est consacrée, soit plus importante demain qu'aujourd'hui. Un constat analogue peut être dressé pour l'ensemble des pays de l'Union européenne [Concialdi, 1999c].

DES CONSÉQUENCES SOCIALES INSOUTENABLES

Le caractère soutenable de la charge des retraites peut aussi et, surtout, être apprécié à l'aune des conséquences pour les retraités futurs des différents scénarios envisageables. Dans la mesure où la finalité des systèmes de

retraite est de procurer un niveau de vie adéquat aux personnes âgées, on peut même légitimement soutenir que ce critère devrait figurer en première place dans l'analyse. Sur cette question importante, les analyses restent, le plus souvent, assez lacunaires. La seule information délivrée par le dernier rapport du Plan porte sur l'évolution des taux de remplacement. Pour le secteur privé, les perspectives officielles conduisent à une dégradation considérable de ce taux de remplacement (rapport entre la pension et le dernier salaire). Selon les niveaux de salaire, la chute des taux de remplacement devrait être comprise entre 17 points et 21 points entre 1996 et 2040, soit une diminution d'environ un tiers des droits à retraite⁸. La plus grande partie de cette baisse - environ les deux tiers - est programmée pour les vingt prochaines années, entre 1996 et 2020. Au-delà de cette date, il se pourrait bien cependant que les estimations du Plan sous-estiment la baisse des taux de remplacement réels si l'on tient compte de la dégradation des carrières pour les générations de salariés qui devraient partir à la retraite après 2020 (cf. *supra*). Ces chiffres donnent une idée de l'incidence considérable des réformes d'ores et déjà engagées pour les salariés du secteur privé et de leur impact sur les revenus des futurs retraités.

À partir d'un scénario macroéconomique légèrement différent, les analyses de l'OFCE aboutissent à des estimations analogues. Ainsi, dans l'hypothèse où le taux de cotisations serait maintenu constant, le taux de remplacement moyen chuterait de 40 %, passant d'environ 70 % aujourd'hui à un peu moins de 43 % en 2040, ce qui donne là encore une idée de l'incidence considérable sur le niveau de vie relatif des retraités d'un tel scénario de gel des financements collectifs.

Cette baisse des taux de remplacement touchera essentiellement les salariés du secteur privé ce qui, selon le rapport du CGP, engendrerait des « inégalités » entre ces salariés et ceux de la fonction publique, d'où la nécessité, selon ce rapport, de réduire le niveau des droits à retraite dans le secteur public. Le rapport Teulade ne partage pas ce point de vue. S'il souligne la nécessité d'une convergence entre public et privé, celle-ci doit, selon ce rapport, conduire à revenir sur les réformes régressives de 1993 : « il paraît souhaitable, au nom de l'équité, de tendre en la matière vers une meilleure convergence, la principale disparité à cet égard entre public et privé ayant été introduite par la réforme de 1993. Pour notre assemblée, cette harmonisation devrait passer, non par une détérioration des taux de remplacement dans les régimes spéciaux, mais au contraire par une amélioration du taux offert par les retraites du privé ».

8. Pour un salarié non cadre effectuant toute sa carrière au plafond de la sécurité sociale, le taux de remplacement global (pension de base et complémentaire) devrait passer de 69,3 % en 1996 à 57,6 % en 2020 pour atteindre 51,3 % en 2040. Pour un salarié cadre commençant sa carrière au plafond et la terminant à deux fois le plafond, ces taux sont respectivement de 59,0 %, 45,5 % et 37,0 % [CGP, 1999, p. 111].

Cette différence de point de vue n'est pas simplement une nouvelle illustration du fait que le verre serait, pour les uns, à moitié vide et, pour les autres, à moitié plein. Elle traduit, de façon plus fondamentale, un désaccord sur les objectifs assignés à notre système de retraite et sur la nécessité de subordonner les moyens aux fins, comme le préconise le rapport Teulade ou, au contraire, d'adapter les finalités à des moyens supposés limités, comme dans le cas du rapport du CGP. À cet égard, il faut noter que la CFDT et la CGT retiennent, dans une publication récente l'objectif commun d'un taux de remplacement de 75 % dans les régimes en répartition [Le Duigou et Toullisse, 1999].

Cependant, le taux de remplacement ne mesure pas à proprement parler le niveau de vie relatif des retraités. D'abord, parce que la taille des ménages d'actifs et de retraités n'est pas la même et que les évolutions prévisibles ne sont pas non plus identiques pour chacun de ces deux groupes. Ensuite, parce que les pensions ne constituent pas les seules ressources des retraités. À cet égard, il faut rappeler que les revenus du patrimoine contribuent aujourd'hui de façon déterminante au niveau de vie des personnes âgées. Ces revenus représentent en moyenne 25 % des revenus des personnes âgées. Si l'on y ajoute les revenus en nature des ménages propriétaires de leur logement⁹, on peut estimer que la part des revenus de la propriété est de l'ordre de 30 % pour les ménages de plus de 60 ans. Ainsi, même dans un pays comme la France où un système quasi exclusif de répartition procure des taux de remplacement qui se situent dans la moyenne haute des pays européens [Eurostat, 1991], les revenus de la propriété sont loin d'être absents pour le financement des vieux jours. C'est grâce à ces revenus que la parité des niveaux de vie est à peu près acquise aujourd'hui entre les ménages de retraités et les ménages d'actifs¹⁰.

Le rattrapage du niveau de vie des retraités a certes été important depuis une trentaine d'années, mais l'analyse montre que ce mouvement est loin d'avoir été régulier : depuis le milieu des années quatre-vingt, la dynamique de croissance des revenus des retraités s'est fortement infléchie [Concialdi, 1999a]. Le fait que les nouvelles générations de retraités continuent d'arriver à la retraite avec des droits plus importants que leurs aînés a été en effet compensé par le décrochage observé depuis 1983 entre l'évolution du salaire moyen et celle des pensions. Entre 1983 et 1997, la revalorisation des pensions a été inférieure de 10 à 15 points à l'évolution des salaires¹¹ [Sterdy-

9. En ne considérant que les revenus nets, après paiement des intérêts. Ces revenus nets sont très largement positifs pour les ménages de plus de 60 ans.

10. La comparaison des niveaux de vie entre actifs et retraités est très sensible à l'échelle d'équivalence retenue. Par exemple, pour les personnes seules de plus de 60 ans, le niveau de vie calculé avec l'échelle d'Oxford serait supérieur de 6 % au niveau de vie moyen mais inférieur de 13 % avec l'échelle modifiée désormais retenue par l'INSEE dans ses travaux. Dans les deux cas, les estimations portent sur des revenus corrigés de la sous-estimation des revenus du patrimoine [INSEE, 1996].

11. Entre 1983 et 1997, le salaire moyen a augmenté, en francs constants, de 7,6 %. Durant la même période, le pouvoir d'achat du minimum vieillesse a baissé de 2,2 %, tandis que les pertes de pouvoir

niak et al., 1999, p. 33]. Et il est très probable que ce mouvement de baisse du niveau de vie relatif des retraités se poursuivra à l'avenir sous l'effet des réformes en cours et de la baisse projetée des taux de remplacement. D'autant que, pour les plus jeunes générations, on peut penser que les difficultés d'insertion professionnelle ont aussi obéré leurs capacités d'accumulation, de sorte que les compléments de revenus procurés par le patrimoine seront probablement plus faibles que pour les ménages actuels de retraités dont la situation patrimoniale reste, en grande partie, l'héritage des années de croissance forte [Chauvel, 1999].

On peut prendre une mesure approximative mais néanmoins significative de cette rupture en considérant un scénario où la part des ressources dévolues aux personnes âgées resterait stable, ce qui correspond *grosso modo* à une hypothèse de stabilité des taux de cotisations¹². Avec une croissance moyenne annuelle de 2 %, un tel scénario se traduirait par une divergence considérable dans l'évolution des niveaux de vie des actifs et des retraités. Le niveau de vie des retraités serait ainsi multiplié par 1,33 entre 1995 et 2040, tandis que celui des actifs connaîtrait une progression presque deux fois supérieure puisqu'il serait multiplié par 2,57¹³.

En d'autres termes, on en arriverait à défaire « ce que les trente glorieuses ont réussi à accomplir en termes de rattrapage du niveau de vie des actifs par les retraités » [Blanchet, 1999]. Par ailleurs, tout laisse penser que la distribution des revenus de complément sera plus inégalitaire que celle que l'on observe aujourd'hui, conduisant à un creusement des inégalités au sein des retraités futurs et faisant resurgir le spectre de la pauvreté. La situation des retraités redeviendrait comparable à celle observée au début des années soixante, époque où le rapport Laroque soulignait la condition désastreuse qui était alors celle de la très grande majorité des retraités.

Deux conclusions générales peuvent être tirées des développements précédents. D'abord, la charge économique qui pèsera à l'avenir sur les actifs en raison des changements de structure démographique n'apparaît pas insoutenable. Surtout si l'on prend en compte l'ensemble des autres changements socio-économiques qui devraient affecter l'organisation des transferts, publics et privés, au sein de la société. Une telle approche globale est nécessaire lorsque l'on raisonne à long terme et c'était d'ailleurs une demande explicite du Premier ministre dans sa lettre de mission au Commissaire au Plan, Jean-Michel Charpin¹⁴. Comme nous l'avons souligné cependant, le

d'achat ont été comprises entre 4,5 % et 9 % pour les pensions du régime général [Sterdyniak et al., 1999].

12. A long terme, on peut retenir une hypothèse de stabilité de la part des salaires dans la valeur ajoutée, comme le fait le rapport du Plan. Une stabilité des taux de cotisations sociales équivaudrait alors à maintenir constante la part du PIB transférée aux retraités.

13. Un décalage analogue s'observerait avec une croissance annuelle de 1,5% : le niveau de vie des retraités resterait à peu près stable tandis que celui des actifs doublerait [Concialdi, 1999b].

14. « L'avenir de nos systèmes de retraite ne peut être étudié indépendamment de l'évolution des autres secteurs de la protection sociale ». Lettre de mission du Premier ministre [CGP, 1999].

rapport du CGP préjuge sur ce point des décisions futures et rejette, en ce qui concerne les retraites, quasiment toute possibilité de hausse des cotisations vieillesse. C'est le dogme de la limitation, voire de la diminution des « prélevements obligatoires », qui justifie en fait le raisonnement des rapports officiels qui ferment par avance toute possibilité d'ajustement.

Pourtant, et c'est la seconde conclusion, un tel scénario de gel des financements collectifs emporte inévitablement des conséquences sociales difficilement acceptables. D'où la nécessité de rechercher des voies de financement pour les retraites futures. Le scénario officiel du CGP écartant l'hypothèse d'une hausse des prélevements obligatoires, il débouche de façon plus ou moins explicite sur l'idée qu'il faudrait introduire d'autres sources de financement des pensions. Cette question conduit directement au débat entre répartition et capitalisation.

LE DÉBAT RÉPARTITION-CAPITALISATION

La loi Thomas votée en février 1997 par le Parlement ouvrait la possibilité de souscrire à des plans facultatifs d'épargne retraite. Les organisations syndicales et l'opposition politique de l'époque avaient vivement critiqué ce projet au motif, notamment, que les exonérations de cotisations sociales prévues risquaient de porter atteinte aux régimes par répartition. Après l'arrivée du nouveau gouvernement issu des élections législatives anticipées de juin 1997, cette loi devrait finalement être abrogée.

À l'automne 1998, le gouvernement a cependant décidé la création d'un « fonds de réserve » et des voix se sont depuis élevées au sein du gouvernement et des dirigeants socialistes pour souhaiter la création de « fonds partenariaux de retraite ». Les organisations syndicales, au moins pour certaines d'entre elles, ne semblent plus guère émettre d'objection de principe à la création de tels fonds mais s'interrogent surtout sur leur finalité. L'idée de fonds d'épargne retraite semble ainsi réunir un consensus de plus en plus large qui va bien au-delà des entreprises d'assurances qui en ont été jusqu'à présent les plus ardents promoteurs. Cet *aggiornamento* d'une partie de la gauche est-il le signe d'un nouveau « réalisme économique » ? Comme nous allons le montrer, la réponse à cette question est négative. C'est précisément un des rares mérites du débat sur les retraites que d'avoir suscité des travaux qui ont permis tout à la fois de dissiper un certain nombre d'idées reçues et de mieux poser les termes de ce débat entre répartition et capitalisation. L'idée principale qui en ressort est que la question du mode de financement des retraites ne peut être tranchée par des arguments de nature économique et qu'elle est, fondamentalement, de nature politique.

Un des premiers arguments avancés par les partisans de la capitalisation est qu'un tel mode de financement permettrait de mieux faire face aux changements démographiques futurs. Cette idée reçue a vite fait long feu. Tout

système de retraite doit en effet organiser, à un moment donné, un transfert de ressources vers les personnes âgées¹⁵. Que le prélèvement s'opère sur les revenus du travail (à travers une cotisation sociale) ou sur les revenus du capital, c'est toujours la même valeur ajoutée qu'il s'agit de partager. La capitalisation ne constitue en aucune façon une solution à un éventuel « problème démographique ». Bien au contraire. Face aux fluctuations démographiques, la littérature économique montre que la capitalisation est un système particulièrement mal adapté dans la mesure où elle accentue les inégalités entre les générations. Avec un tel système, les générations nombreuses disposent d'un salaire faible et d'un rendement du capital médiocre, tandis que les générations moins nombreuses bénéficient à la fois de salaires plus élevés et de meilleurs rendements. En présence de cycles démographiques longs, la meilleure solution consiste à « accroître la part de la répartition avec un taux de remplacement constant et un taux de cotisation spécifique à chaque génération » [Artus et Legros, 1999].

L'argument du manque d'épargne et des besoins de financement des entreprises a ensuite été avancé pour justifier le choix de la capitalisation. Cependant, outre les effets d'éviction probables (l'épargne pour les retraites pouvant se substituer à l'épargne existante), une telle hypothèse n'est guère soutenable pour un pays comme la France. Le taux d'autofinancement des entreprises est supérieur à 100 % depuis le début des années 1990 et grâce aux excédents de la balance de paiement notre pays finance, comme la plupart des pays européens, le reste du monde. S'il existe un problème, c'est plutôt celui de l'allocation de cette épargne et non celui d'une pénurie globale. À cet égard, on peut souligner que le déplacement de simplement 20 % des sommes investies en assurance vie procurerait immédiatement autant de ressources que celles qui pourraient être collectées pendant dix ou vingt ans à travers la mise en place de fonds d'épargne retraite.

Enfin, un autre argument de nature économique mobilisé pour justifier l'introduction de dispositifs en capitalisation est que ces derniers auraient un rendement supérieur aux dispositifs en répartition. En d'autres termes, pour une même somme consacrée à un dispositif de retraite, la capitalisation permettrait de distribuer plus de prestations que la répartition. L'envolée des cours boursiers et le haut niveau des taux d'intérêt depuis une quinzaine d'années ont largement accrédité dans l'opinion cette idée. D'un point de vue théorique, il faut cependant rappeler qu'un tel schéma n'est pas soutenable dans une situation d'équilibre de long terme qui constitue la perspective la plus réaliste pour raisonner sur des engagements de longue durée comme ceux des retraites. Il suppose en effet une déformation continue du partage de la valeur ajoutée au détriment des revenus du travail et au profit des revenus du capital, déformation qui n'a guère de fondement théorique.

15. En ce sens, on peut légitimement soutenir que tout système de retraite est, au sens large, un système de répartition.

Une telle situation où le rendement de la capitalisation serait supérieur à celui de la répartition – si tant est que l'on puisse parler pour ces derniers de rendement – ne serait possible que transitoirement en période de sous-accumulation de capital. Comme nous l'avons vu, cette hypothèse n'est guère crédible pour la France. Pour certains, elle serait plus justifiée à l'échelle de la planète si l'on considère les énormes besoins de financement, notamment en infrastructures, des pays les moins développés du monde. On peut d'abord observer que cette situation n'est pas nouvelle. Mais si tel était le cas, le développement de la capitalisation a toutes chances de déboucher sur un scénario où l'épargne qui serait collectée irait s'investir dans les pays en développement sans accroître l'investissement – ni donc la production future – en France. C'est d'ailleurs explicitement cette hypothèse dans laquelle la France bénéficierait en quelque sorte de la croissance des pays émergents – ou de certains d'entre eux – qui justifie, selon certains, le tournant de la capitalisation.

Pourtant, cette hypothèse ne permet guère de justifier, d'un point de vue économique, un tournant vers la capitalisation. Outre le fait que les risques de tels placements ne sont pas de même nature ni de même ampleur que ceux qui pourraient être effectués dans les pays développés, le développement de la capitalisation devrait entraîner, à terme, une baisse des rendements, annulant du même coup l'intérêt de la capitalisation. Par ailleurs, les avantages éventuels attendus à long terme de la capitalisation ont un coût immédiat. Sauf à supposer, en effet, que la capitalisation se substituerait à la répartition, entraînant une baisse des pensions des retraités actuels, la transition d'un système en répartition vers un système mixte nécessite que les actifs d'aujourd'hui cotisent deux fois, l'effort d'épargne pour demain s'ajoutant à l'effort de cotisation pour payer les pensions actuelles. Le mode de financement choisi pour payer le coût de cette transition peut affecter, à la marge, les différentes générations¹⁶, mais, au bout du compte, l'intérêt d'une telle transition est loin d'être évident. Comme le résument Blanchet et Ville-neuve [1997] « face à l'espoir qui pouvait exister de trancher le débat répartition-capitalisation à l'aide d'arguments économiques peu contestables, force est d'admettre qu'on débouche sur une situation bien moins claire ». C'est pourquoi les arguments en faveur de la capitalisation sont principalement aujourd'hui de nature politique.

S'il existe peu d'arguments permettant de justifier l'introduction de dispositifs en capitalisation pour le financement des retraites, on peut, en revanche, souligner le fait que les effets du développement de tels dispositifs ne seraient pas sans conséquence sur l'économie. À cet égard, on peut souligner

16. Par rapport à un financement par l'impôt, un financement par l'emprunt décale sur les générations qui vivront demain la charge du financement. Mais le mode de financement a surtout des conséquences distributives. Un financement par l'impôt pénalise *a priori* davantage les catégories les plus aisées tandis qu'un financement par l'emprunt a l'effet inverse.

que l'afflux d'épargne qui pourrait résulter d'un tel choix pourrait nourrir la financiarisation de l'économie et entretenir une bulle financière dont tous les observateurs s'accordent à penser qu'elle ne peut croître indéfiniment. La stratégie de la capitalisation prônée par la Banque mondiale peut même être interprétée dans ce sens dans la mesure où l'on peut soutenir l'hypothèse selon laquelle l'arrivée à maturité des systèmes de capitalisation existant à l'étranger dans les pays développés rend fortement souhaitable, pour les gestionnaires de ces fonds, le développement de systèmes nouveaux de capitalisation. Par ailleurs, les systèmes par capitalisation sont aussi rendus plus vulnérables par la baisse de la population couverte par ces systèmes. Ces deux effets se conjuguent pour accréder l'idée d'une fragilité accrue de ces systèmes dans la période actuelle et dans les années à venir.

L'arrivée à maturité des systèmes par capitalisation se traduit en effet, dans le cas de régimes de population stables, par un ralentissement des flux d'achats d'actifs financiers. Le schéma typique de croissance d'un système par capitalisation se traduit ainsi par une croissance des fonds investis durant la période de « montée en charge » ; arrivé à maturité, le volume du fonds reste stable, les ventes d'actifs étant alors équilibrées par l'épargne des nouveaux entrants dans le système. En outre, à la différence des systèmes de répartition où les effets des changements démographiques sont relativement lents, parce qu'ils concernent l'ensemble de l'économie, l'équilibre des systèmes de capitalisation – qui fonctionnent pour la très large majorité d'entre eux sur une base volontaire – repose sur une base démographique beaucoup plus restreinte et mouvante. Plus précisément, ces systèmes se sont développés principalement dans l'industrie manufacturière, c'est-à-dire dans des secteurs qui ne créent plus guère d'emplois aujourd'hui et où, dans certains cas, les effectifs diminuent (particulièrement aux États-Unis et au Royaume-Uni). Dans une telle situation, l'équilibre financier est de plus en plus difficile à tenir.

La question qui se pose alors est de savoir si l'offre correspondante de produits financiers rencontrera une demande suffisante pour ne pas engendrer de fortes moins-values sur les marchés. Ce risque de moins-value est d'autant plus grand qu'il est probable que la spéculation financière de ces dix dernières années a sans doute gonflé artificiellement les avoirs de certaines caisses de retraite. On peut considérer que les vagues importantes de licenciements des années 1980 au Royaume-Uni ont constitué une « solution », au moins partielle et provisoire, à ce problème potentiel, dans la mesure où ces licenciements se sont traduits, purement et simplement, par l'annulation ou la quasi disparition des droits acquis par des centaines de milliers de salariés¹⁷. Mais une autre solution, de plus long terme, consiste-

17. Au début des années 1980, la majorité des régimes de retraite du Royaume-Uni ne prévoient pas d'indexation pour les droits dits « préservés » des salariés. En d'autres termes, la pension était calculée sur la base du dernier salaire perçu dans l'entreprise et versée au moment de la liquidation de la re-

rait à accueillir de nouveaux membres dans le club de la capitalisation... ce que permettrait le développement de formules de ce type dans des pays où elles étaient auparavant inexistantes, comme en France.

Si cette hypothèse s'avérait juste, elle permettrait de comprendre l'ampleur de la promotion orchestrée en faveur des fonds de pension par la Banque mondiale, notamment parmi les pays en développement ainsi que les pays d'Europe centrale. Reste à savoir dans quelle mesure les derniers entrants dans ce jeu seront également capables, le moment venu, de transférer ces actifs financiers à d'autres acteurs économiques ou si ce scénario ne risque pas de déboucher sur un simple jeu de mistigris.

LA CAPITALISATION : COMBIEN, COMMENT, ET POUR QUOI FAIRE ?

Le premier argument de nature politique avancé en faveur de la capitalisation est, en fait, un argument négatif selon lequel il ne serait pas possible d'augmenter le taux de cotisation des régimes en répartition. La hausse supposée insoutenable du taux de prélèvements obligatoires, que ce soit pour les générations actuelles ou les générations futures, nécessiterait donc de « compléter » notre système de retraite par des dispositifs en capitalisation. Les conséquences concrètes d'un tel choix dépendent étroitement des modalités de mise en œuvre des dispositifs. Deux scénarios extrêmes peuvent être envisagés.

Soit il s'agirait de dispositifs universels et, alors, même si les prélèvements finançant les retraites n'étaient pas formellement obligatoires, il n'y aurait guère de différence avec le système actuel, si ce n'est que le risque de marché lié à la capitalisation s'ajouterait au risque politique de paiement des retraites en répartition. C'est plutôt dans cette ligne que s'inscrivent les diverses formules de capitalisation collective visant à accumuler des réserves au sein même des régimes en répartition et préconisées par divers auteurs [Chauveau et Loufir, 1993 ; CAE, 1998]. La création du fonds de réserve décidée par le gouvernement en 1998 participe de cette idée selon laquelle la hausse des cotisations aujourd'hui permet de limiter la progression des prélèvements lorsque les dépenses augmenteront fortement. Dans ce schéma, il s'agit essentiellement de lisser la variation des taux de cotisations pour éviter des hausses jugées trop brutales¹⁸.

traite cinq, dix, vingt ou trente plus tard, sans que le montant excédant le niveau minimum de pension garantie (très faible) soit indexé sur les prix. Les salariés licenciés ont ainsi vu le montant de leurs droits « préservés » décroître en francs constants sous les effets de la forte inflation de l'époque. Cette non-indexation a abouti à ce que le Financial Times n'a pas craint de qualifier « d'une des plus grosses arnaques qu'aient réalisées les entreprises au cours de l'histoire » (one of the biggest corporate stings in history). Cf. L. apRoberts & E. Reynaud, *Les systèmes de retraite à l'étranger*, p. 295-296, IRES, 1992. Aux Etats-Unis, il n'existe aucune obligation d'indexation lors du départ (volontaire ou non) de l'entreprise.

18. Les objectifs affichés par les auteurs ne sont cependant pas les mêmes. Ainsi, pour les auteurs du

Soit il s'agirait de dispositifs individualisés laissant une large liberté aux actifs quant au choix des gestionnaires des fonds et des investissements. Il faut d'abord noter qu'un tel scénario ne signifie nullement un désengagement de l'État [Reynaud, 1995]. Mais surtout, cette perspective a des coûts économiques et sociaux importants. Sur le plan économique, de tels dispositifs peuvent absorber une proportion considérable des fonds accumulés. Au Royaume-Uni, les estimations disponibles montrent que, en moyenne, l'ensemble des frais représentent entre 40 % et 45 % du montant de l'épargne et les ordres de grandeur sont comparables pour le Chili [Orszag et Stiglitz, 1999]. Les avantages attendus de la capitalisation s'en trouveraient réduits d'autant.

Sur le plan social, on sait qu'une capitalisation individuelle accentue fortement les inégalités. Les mécanismes sont ici bien connus. Les inégalités de capacité d'épargne selon le niveau de revenu ou la catégorie sociale se cumulent en effet avec de fortes inégalités dans les rendements obtenus d'où, au bout du compte, de très fortes disparités dans les revenus qui seraient tirés de cette épargne. À ces inégalités au moment de la retraite s'ajouteraient par ailleurs celles qui concerne-raient les salariés en activité en raison des avantages fiscaux qui ne manqueraient pas d'accompagner l'introduction des nouveaux dispositifs en capitalisation. Là encore le cumul des inégalités est la règle. D'une part, la fréquence et l'intensité du recours à ces dispositifs s'accroissent avec le niveau de revenu et, d'autre part, le montant des avantages fiscaux est, toutes choses égales par ailleurs, croissant avec le revenu en raison de la progressivité de l'impôt. D'où une répartition très inégalitaire de ces avantages fiscaux¹⁹. Enfin, d'autres mécanismes moins connus, parce que quasiment absents du système français, accentuent encore cette dynamique inégalitaire. Ainsi, l'existence de coûts fixes dans la souscription de plans d'épargne pénalise davantage, en termes relatifs, les bas revenus.

Comme nous l'avons vu, le « tout répartition » à la française est loin d'ignorer l'épargne pour le financement des vieux jours. Augmenter la part des revenus du patrimoine ne pourrait qu'aggraver les inégalités entre retraités et, surtout, enclencher un processus où la capitalisation se substituerait à la répartition. Car l'idée selon laquelle la capitalisation ne viendrait pas se substituer à la répartition n'est, en fait, guère crédible. D'abord, parce que l'existence même de dispositifs en capitalisation tend à entamer la crédibilité des régimes en répartition. Ensuite, parce que la complémentarité entre les

rapport du CAE, l'accumulation de réserves doit surtout permettre de réduire durablement le niveau des prélèvements nécessaires. Un tel scénario suppose un écart « permanent » entre le taux de rendement des actifs financiers et le taux de croissance de la masse salariale, idée qui reste très discutable (cf. *supra*).

19. L'existence d'avantages fiscaux a aussi un effet macroéconomique déprimant sur l'épargne. Une étude américaine [Munnel, 1992] a ainsi conclu que, dans l'hypothèse la plus favorable, l'épargne qui aurait été engendrée par le développement de la capitalisation équivaudrait à la dépense fiscale en faveur de ces dispositifs. Si bien qu'au niveau macroéconomique, le solde net d'épargne aurait été nul et plus probablement négatif.

deux types de dispositifs, à supposer qu'elle soit nécessaire, ne peut valablement s'envisager que sur la base d'objectifs clairs concernant les engagements des systèmes en répartition, notamment quant à la garantie des taux de remplacement qui seront assurés à l'avenir par ces systèmes. Or le flou qui entoure à cet égard les scénarios des projets de réforme interdit aujourd'hui de valider de façon crédible cette thèse de la complémentarité. Ce flou contribue d'ailleurs à entamer la confiance qu'ont les salariés dans leur système de retraite. Si l'on suppose comme Atkinson [1997] que le degré d'acceptabilité des prélèvements dépend de la confiance qu'a la population que les prestations futures seront payées, on peut avancer l'idée que les réticences supposées à l'égard d'une hausse des prélèvements ne seraient pas une donnée de fait, préalable au débat, mais au moins tout autant le produit d'un débat partiel ayant essentiellement mis l'accent sur les difficultés financières *potentielles* des régimes de retraite. Sous cet angle, la question clé est alors celle du renforcement de la démocratie sociale dont la promotion passe nécessairement par une meilleure information des citoyens.

De tels dispositifs accentueraient aussi les inégalités entre générations. Même pour des engagements de long terme comme ceux des retraites, il existe en effet de fortes disparités dans le rendement que les diverses générations peuvent espérer obtenir de leur épargne. Il y aurait ainsi des générations perdantes, dont le rendement des capitaux accumulés pourrait être nul, voire négatif, et des générations gagnantes qui disposeraient à la retraite d'une rente supérieure à leurs salaires passés [Du Boff et Miller, 1999].

Le second argument avancé en faveur de la capitalisation est plus explicitement de nature politique. Il s'agirait, à travers le développement de l'épargne retraite, de permettre aux salariés de peser davantage sur les choix économiques des entreprises. Les organisations syndicales, en fédérant les pouvoirs dont disposeraient les salariés à travers le développement de « l'individualisme patrimonial », pourraient ainsi conquérir de nouveaux espaces d'action. À ce degré de généralité, cette perspective reste très vague et il est, par conséquent, difficile de la discuter de façon très approfondie.

La première remarque très générale que l'on peut faire est que les fondements, à la fois théoriques et empiriques, qui permettraient de valider une telle idée font encore défaut aujourd'hui. Sur le plan théorique, cette idée relève encore très largement du pari. Et sur le plan empirique, les expériences des pays étrangers sont loin de confirmer l'hypothèse selon laquelle le développement des diverses formules de capitalisation pour la retraite aurait permis de conforter le pouvoir des salariés. Dans l'ensemble, c'est même plutôt l'hypothèse inverse qui semble la plus robuste, le développement de dispositifs en capitalisation apparaissant comme le symptôme de la faiblesse des organisations syndicales dans leur capacité à négocier des compléments collectifs de salaire. L'exemple des États-Unis est à cet égard particulièrement éclairant [Pernot et Sauviat, ce numéro]. La stratégie développée récemment par les syndicats américains résulte largement, en effet, d'un choix

sous contrainte qui les conduit à rechercher, dans les maigres espaces d'action dont ils disposent, la capacité d'infléchir un rapport de forces qui reste largement en leur défaveur.

Bien sûr, on pourrait soutenir que l'échec global de cette stratégie dans les autres pays n'interdit pas d'imaginer qu'elle puisse aboutir de façon positive en France et la quasi absence de dispositifs capitalisés dans notre pays nourrit très largement cette illusion. Mais pour être crédible, un tel raisonnement supposerait un examen serré de diverses expériences étrangères et des conditions concrètes dans lesquelles un tel scénario aurait des chances de se réaliser. C'est toute l'économie politique de cette stratégie qu'il convient de penser. Et, de ce point de vue, la définition concrète des dispositifs, des objectifs, des moyens mobilisés ainsi que le jeu des différents acteurs sont déterminants. Comme le montrent les expériences étrangères, le terme générique de « fonds de pension » si souvent mobilisé dans le débat français recouvre en fait des réalités extrêmement diverses. Dans l'océan de cette réalité multiforme, il est certes possible d'identifier quelques îlots plus ou moins positifs. Mais ces derniers restent une exception ce qui fait, pour le moment tout au moins, douter de la possibilité d'une extension significative de ces expériences et, par voie de conséquence, de la capacité à influencer de façon conséquente les choix économiques à travers une telle stratégie. D'autant que celle-ci s'inscrit dans la très longue durée. Si l'on suppose, par exemple, que les hausses de salaire réel projetées par le rapport du Plan étaient amputées de 10 % pour être investies dans un fonds d'épargne, les sommes ainsi accumulées représenteraient en 2040 moins de 0,5 % des sommes gérées par les seuls fonds de pension américains.

Outre cette limite quantitative, d'autres interrogations portent sur la réalité et l'ampleur du contrôle qui pourrait être effectivement exercé par les salariés sur les choix des entreprises. Peut-on imaginer par exemple que ce contrôle soit plus étroit que celui qu'exercent les associés dans le secteur de l'économie coopérative dont l'histoire enseigne, par ailleurs, les limites [Vienney, 1994] ? Quelle stratégie d'investissement, et en fonction de quelle hiérarchie de critères peut-on envisager de développer ? En particulier, comment seraient effectués les nécessaires arbitrages entre les objectifs d'emploi et de rentabilité ?

Sur un autre plan, cette redéfinition stratégique impose, pour être crédible, de reformuler et d'articuler de façon cohérente ce nouvel objectif avec ceux qui ont jusqu'à présent guidé l'action syndicale. Quelle serait ainsi, dans ce schéma, la place qui resterait accordée aux revendications salariales traditionnelles qui, pour l'écrasante majorité des salariés, restent encore la première nécessité, surtout après la politique de « modération salariale » qui a marqué ces quinze dernières années ? N'y a-t-il pas, dans ces conditions, un risque de privilégier encore davantage les salariés les mieux insérés sur le marché du travail au détriment de ceux, de plus en plus nombreux, qui occupent des emplois précaires dans des secteurs où le rapport de forces ne se

prête guère à la négociation de nouveaux avantages ? Au bout du compte, une stratégie volontariste d'actionnariat salarié ne risque-t-elle pas de compromettre la nécessaire recomposition de solidarités salariales déjà fortement ébranlées ?

Personne ne peut aujourd’hui prétendre avoir toutes les réponses à ces questions. Pourtant, le succès éventuel d’une stratégie visant, à travers le pouvoir actionnarial, à promouvoir les intérêts des salariés en dépend très largement.

RETRAITES ET MARCHÉ DU TRAVAIL

L’analyse des articulations entre système de retraite et fonctionnement du marché du travail constitue un des trous noirs du récent rapport du Plan. C’est d’ailleurs la raison pour laquelle la proposition d’allonger la durée de cotisation à 42 ans et demi a été reçue, à juste titre, de façon aussi critique par une très large partie des acteurs. Comment en effet suggérer de façon crédible d’allonger la durée d’activité professionnelle alors que persiste un chômage de masse et que les pratiques de gestion de la main-d’œuvre de la part des entreprises tendent à disqualifier de plus en plus les personnes âgées et à les rejeter aux marges du marché du travail ? Comme l’observe Xavier Gaullier [1999], « on sait maintenant que toute décision d’allonger unilatéralement la vie professionnelle pour sauver les retraites est vouée à développer la précarité des salariés âgés pendant une longue période et à diminuer le niveau des pensions ». Le rapport Teulade critique fermement, en des termes sensiblement analogues, la perspective d’une augmentation de la durée de cotisation nécessaire : « accroître le nombre de trimestres requis pour bénéficier d’une retraite à taux plein risque, dans un contexte d’exclusion précoce du marché du travail, de se traduire par la grande majorité des ressortissants du secteur privé, non par un allongement de la durée d’activité, mais par des indemnités de chômage d’un plus faible montant, puis par une retraite proratisée réduite. Une telle évolution serait inacceptable pour le Conseil économique et social ». La proposition du rapport du Plan constitue donc une façon déguisée d’abaisser le niveau des droits à retraite sans toucher formellement à l’âge légal de la retraite qui constitue un symbole auquel il est sans doute difficile de s’attaquer directement.

D’une certaine façon, la proposition du rapport Charpin se situe dans la continuité des réformes engagées pour les salariés du régime général dans la mesure où elle contribue à renforcer le caractère dit contributif du système de retraite. Cette évolution de notre système de retraite va à contre-courant des transformations observées sur le marché du travail. Ainsi, de la même façon que pour l’indemnisation du chômage, les réformes en matière de retraite aboutissent à couvrir de moins en moins bien les « nouveaux risques ». Le concept de contributivité apparaît central dans la mise en œuvre de ces

réformes et contribue à les légitimer. Une telle notion peut cependant difficilement servir de point d'appui à la définition de principes de distribution des prestations²⁰.

Il faut d'abord observer que la notion de contributivité a considérablement changé de sens. Dans l'histoire des systèmes de protection sociale, le caractère contributif des prestations désignait essentiellement une règle politique de légitimation d'un droit. Les débats autour de la cotisation ouvrière ont ainsi été portés par des hommes politiques qui considéraient que le fait de cotiser donnait à l'ouvrier une légitimité plus forte dans l'attribution d'un droit à prestation. Mais un tel principe politique ne définit en aucune façon un principe de distribution des prestations. Pourtant, par rapport à cette idée originelle d'une contribution légitimant un droit, un glissement sémantique s'est produit qui a conduit peu à peu à désigner à travers l'idée de « contributivité » le fait que les prestations reçues doivent être « strictement » proportionnées aux cotisations versées. C'est ainsi que les prestations familiales, désormais ouvertes à tous, sont qualifiées de « non contributives »²¹. Dans le même ordre d'idées, certains préconisent de renforcer le caractère contributif de la protection sociale en établissant un lien « plus étroit » entre le montant des cotisations versées et les prestations reçues. À la limite, les cotisations sociales sont perçues comme de simples cotisations d'assurance marchande et devraient reproduire les inégalités engendrées par le marché du travail [Bourguignon et Bureau, 1999].

Une telle substitution constitue un changement majeur. Les avantages qualifiés de « non contributifs » ne constituent, en effet, que la partie émergée et la plus visible des multiples solidarités organisées à travers notre système de protection sociale. Car les « solidarités » qu'opèrent les régimes d'assurance sociale sont à facettes multiples. Elles existent entre hommes et femmes, entre catégories sociales, entre chômeurs et salariés employés, entre célibataires et couples, entre générations, entreprises, secteurs et régions [apRoberts et Concialdi, 1999]. Et il n'existe aucune limite, *a priori*, à la redéfinition des prestations sociales dans un sens de plus en plus « contributif ». Comment tenir compte, par exemple, des périodes de chômage, de la précarité de l'emploi, des périodes de formation ou de congé parental, ou d'autres différences entre salariés²² ? Selon les réponses apportées à ces questions, le champ des solidarités sociales peut varier considérablement. En d'autres termes, l'idée de contributivité n'est jamais définie *a priori*, ce qui signifie qu'elle est susceptible de déboucher sur une déstabilisation totale

20. Les réflexions qui suivent sont reprises de façon plus détaillée dans Concialdi [1999d].

21. Bien que tous les salariés y contribuent à travers la CSG.

22. Il est significatif de constater à cet égard que même la Banque mondiale, dont le rapport entend promouvoir une approche très contributive – voire individualiste – des systèmes de retraite, ne mentionne que les écarts d'espérance de vie entre catégories sociales mais jamais les écarts d'espérance de vie entre hommes et femmes. Pourtant, dans une logique d'assurance marchande, ces écarts engendrent une redistribution des hommes vers les femmes...

des principes de solidarité qui fondent l'organisation des systèmes de protection sociale. Fonder une réforme des régimes de retraite sur l'idée de contributivité, ce serait ainsi ouvrir la boîte de Pandore au risque que les régimes par répartition en viennent finalement à mimer la logique des régimes en capitalisation dans leur dimension la plus individuelle. Il ne resterait alors plus guère de différence entre répartition et capitalisation, ce qui pourrait ouvrir la voie à une substitution de la première par la seconde.

D'une façon plus générale, le débat sur le caractère plus ou moins contributif des prestations de retraite pose, fondamentalement, la question de l'adaptation des systèmes de retraite – et des systèmes de protection sociale en général – aux transformations du marché du travail. Ce débat est indissociable du diagnostic que l'on porte sur l'avenir du travail et, plus précisément, sur l'avenir du statut salarial qui s'est progressivement institué depuis deux siècles.

Une première question est liée à la situation générale de l'emploi. Peut-on envisager l'adaptation des systèmes de retraite à un contexte où subsisterait de façon structurelle un sous-emploi massif ? Faut-il prendre acte de la « fin du travail » et « adapter » en conséquence notre système de protection sociale ? On ne peut que répondre par la négative à une telle question. D'abord parce les discours sur la fin du travail ne sauraient masquer que, loin de disparaître, l'emploi continue de progresser, même s'il se transforme (cf. *infra*). Par ailleurs, si la protection sociale a pour finalité de procurer une certaine sécurité aux travailleurs, le premier filet de la protection sociale est celui qui garantit un emploi et un salaire permettant de vivre (*a « living wage »*) aux salariés. Enfin, l'histoire de la protection sociale enseigne que le plein emploi est une condition nécessaire au développement et au maintien des systèmes de protection sociale. Normes d'emploi et normes de protection sociale sont liées. Renoncer à l'objectif d'un nouveau plein emploi serait aussi renoncer au maintien de notre système de protection sociale. La question essentielle qui se pose ici est de savoir comment mettre en œuvre les politiques les plus appropriées pour parvenir à cet objectif, même si celui-ci ne peut sans doute, raisonnablement, être atteint qu'à moyen terme. Même si cette question déborde largement le cadre de cet article, il faut souligner que les politiques de réduction du temps de travail, si elles sont sans doute un élément important permettant de contribuer à cet objectif, gagneraient à être envisagées sur l'ensemble du cycle de vie.

Une seconde question importante est celle des normes d'emploi. Si l'on admet qu'il convient de raisonner dans la perspective d'un retour au plein emploi, le développement de la précarité ne conduit-il pas à envisager des adaptations spécifiques du système de retraite ? En d'autres termes, faut-il prendre acte de la fin de la norme d'emploi fordiste ? Cette position est soutenue par divers commentateurs pour lesquels l'emploi précaire serait devenu le seul horizon possible du salariat ; pour certains, ce serait même déjà une réalité. Cependant, s'il est indéniable que la précarité gagne du terrain et

que les recrutements s'effectuent très largement sur des emplois précaires, ces derniers sont loin d'être devenus aujourd'hui la norme, tant dans les statistiques que dans les aspirations des salariés, comme en témoigne le fait qu'un nombre croissant de personnes exerçant des « activités réduites » restent inscrites en tant que demandeur d'emploi.

Du point de vue statistique, le tableau suivant retrace l'évolution des formes d'emploi salarié depuis une quinzaine d'années. Trois constats principaux en ressortent. En premier lieu, la très large majorité des emplois restent encore des emplois stables : ces derniers représentaient un peu moins de 84 % des emplois en 1997 contre un peu plus de 90 % en 1983. La norme du contrat à durée indéterminée s'effrite, mais elle ne s'effondre pas. Le constat est le même si l'on exclut de l'emploi stable les emplois à temps partiel subi.

Ensuite, on ne décèle pas d'accélération de ce mouvement au cours des quinze dernières années. Les chiffres montrent plutôt un certain ralentissement dans les années 1990, même si l'on inclut dans l'emploi précaire le temps partiel subi. À ce rythme, deux tiers des emplois salariés seraient encore des emplois stables dans un quart de siècle.

Enfin, et peut-être surtout, cet effritement de la norme d'emploi est tout autant le produit de politiques publiques que le résultat des pratiques de recrutement et de gestion de la main-d'œuvre de la part des entreprises. L'augmentation de l'emploi précaire est due en effet, pour une bonne part, au développement des CDD et assimilés dans le secteur public ainsi qu'à la hausse des stages et contrats aidés²³. Si l'on ajoute que le développement du temps partiel contraint observé dans les années 1990 résulte aussi sans doute, pour beaucoup, des exonérations de charges sociales accordées au temps partiel depuis 1992, le poids des politiques publiques apparaît largement déterminant dans le développement de l'emploi précaire.

TABLEAU 4 – RÉPARTITION DE L'EMPLOI SALARIÉ

	1983	1990	1997
(1) Emploi stable à temps complet <i>dont</i>			
<i>privé</i>	83,4	77,3	71,5
<i>public</i>	64,5	59,9	55,4
(2) Emploi stable à temps partiel <i>dont temps partiel subi*</i>			
	18,9	17,4	16,1
(2) Emploi stable à temps partiel <i>dont temps partiel subi*</i>	7,0	8,8	12,2
(3) Emploi précaire	3,3	3,7	4,5
<i>dont</i>	8,3	11,2	12,9
<i>interim</i>	0,6	1,3	1,8

23. Si l'on additionne ces deux effets, ils expliquent environ la moitié de la baisse de l'emploi stable entre 1983 et 1997.

<i>CDD privé</i>	1,8	3,2	4,4
<i>CDD et assimilés public</i>	5,9	6,7	6,7
(4) Apprentis et contrats aidés	1,3	2,7	3,4
Ensemble	100,0	100,0	100,0
Emploi stable (1) + (2)	90,4	86,1	83,7
Emploi stable hors TP subi	87,1	82,4	79,2

*estimation pour 1983

Source : enquêtes Emploi

La transformation des normes d'emploi n'est donc ni massive ni inéluctable. Par ailleurs, elle affecte davantage les trajectoires et les carrières des salariés qu'elle ne remet en cause la norme, encore aujourd'hui largement dominante, de l'emploi stable. Dans le débat sur les retraites, cette question des carrières est souvent abordée à travers celle des préretraites et des cessations anticipées d'activité. Les dispositifs actuels sont souvent critiqués en raison de leur coût, mais aussi parce qu'ils contribuent à favoriser l'exclusion précoce du marché du travail des salariés les plus âgés. Pour éviter ou enrayer ces phénomènes, plusieurs rapports – notamment le rapport Taddei et le rapport Teulade – proposent de supprimer progressivement les aides aux cessations définitives d'activité et de promouvoir des dispositifs plus souples permettant une transition progressive entre l'emploi et la retraite. Les propositions du rapport Taddei [1999] débouchent ainsi sur des formules de retraite choisie et progressive (RCP) ou de préretraites choisies et progressives (PCP). Plus largement, d'autres auteurs avancent l'idée d'une « retraite plurielle », où les ressources des personnes âgées seraient composées en partie de pensions, de salaires et de revenus de la propriété [Gaullier, 1999].

Outre le fait que les formules actuelles de préretraite sont souvent souhaitées par les salariés eux-mêmes, toutes ces propositions butent sur le même obstacle, à savoir celui d'un sous-emploi massif. En théorie, peu de gens sans doute seraient contre l'idée que les salariés puissent organiser leur temps de vie de façon plus souple et mieux en accord avec leurs aspirations. Mais un tel scénario n'est raisonnablement envisageable que si l'on suppose que les choix des salariés ne sont pas contraints. Dans un contexte de sous-emploi, ces nouveaux dispositifs ne risquent-ils pas au contraire d'organiser la précarité des salariés les plus âgés ? Ou de favoriser l'essor de formes d'organisation du temps de travail encore plus flexibles dont les employeurs garderaient la maîtrise ? Faute de pouvoir organiser des garanties solides concernant les conditions d'emploi des salariés les plus âgés, des dispositifs permettant d'assouplir les fins de carrière risquent d'engendrer des effets pervers difficilement maîtrisables dont le coût serait essentiellement supporté par les salariés.

Cependant, la question de l'aménagement des temps sociaux tout au long de la vie active ne se limite pas aux salariés âgés. Elle peut déboucher, plus largement, sur la construction de dispositifs ou la mise en œuvre de droits sociaux dont pourrait bénéficier l'ensemble des salariés. Et cette perspective n'est pas sans lien avec la question des retraites. Dans tout système de retraite, ce sont en effet les plus jeunes générations qui payent les pensions des retraités. Or ces générations entrées sur le marché du travail dans les années 1980 ont subi de plein fouet la dégradation des conditions d'emploi (cf. *supra*) alors que, dans le même temps, un certain nombre de réformes ou de projets de réforme programmait une baisse des droits à retraite. Un tel déséquilibre peut compromettre l'équilibre socio-politique qui garantit la pérennité des systèmes de retraite par répartition. Une façon de répondre à ce problème – mais ce n'est sans doute pas la seule – consisterait à gager, en quelque sorte, l'engagement des générations les plus jeunes à assurer la charge des retraites par l'octroi de nouveaux droits sociaux ouverts à tous, mais dont bénéficiaient, de fait, davantage les jeunes générations. On pense ici à des formules comme les congés parentaux, les congés sabbatiques, les congés de formation, qui correspondent à des aspirations des salariés et qui permettraient d'organiser une flexibilité choisie des temps sociaux, flexibilité qui apparaît aujourd'hui comme la contrepartie nécessaire de la flexibilité des temps de travail imposée depuis une vingtaine d'années aux salariés. Pour les salariés, de tels dispositifs n'auraient bien sûr de sens que s'ils s'accompagnaient de garanties fortes de retour à l'emploi. Ainsi, d'une façon peut-être moins paradoxale qu'il n'y paraît, le débat sur les retraites conduit à considérer des réformes qui débordent largement la seule situation des salariés âgés et permettraient d'enrichir la gamme des droits sociaux dont bénéficie l'ensemble des salariés. La question mérite au moins, selon nous, d'être posée.

QUELLE RÉGULATION POUR LE SYSTÈME DE RETRAITE ?

À travers le débat sur les retraites sont posées toute une série de questions qui sont loin de se limiter à la définition d'ajustements de nature « technique » ou à la conception de dispositifs permettant d'optimiser la gestion des temps de vie des travailleurs âgés. Les questions soulevées engagent des choix de société et ont, par conséquent, une dimension politique. À cet égard, on ne peut manquer d'être frappé par le décalage qui existe aujourd'hui entre les enseignements des multiples travaux réalisés sur ce sujet et la façon dont ce débat continue d'être porté auprès de l'opinion publique. Trois idées reçues sont particulièrement révélatrices de cet état de fait.

Il y a d'abord l'idée, fréquemment reprise par de nombreux commentateurs, selon laquelle les pouvoirs publics seraient frappés d'immobilisme. Pourtant, comme nous avons eu l'occasion de le souligner, les réformes en-

gagées en 1993 pour le régime général ainsi que les accords conclus en ce qui concerne les retraites complémentaires ont d'ores et déjà amorcé un processus de grande ampleur conduisant à une dégradation considérable des droits à retraite. Parler, dans ces conditions, d'immobilisme, c'est soit masquer délibérément la réalité, soit militer pour une dégradation accrue des systèmes de retraite qui viserait plus spécialement les régimes spéciaux, ces deux attitudes n'étant d'ailleurs pas incompatibles.

La seconde idée reçue renvoie à l'opinion selon laquelle l'absence de réformes, ou le retour à la situation qui prévalait au début des années 1990, conduirait à faire des retraités une catégorie privilégiée dont le niveau de vie deviendrait largement supérieur à celui des actifs. Là encore, les faits montrent qu'il s'agit d'un diagnostic erroné. L'objectif de maintien de la parité des niveaux de vie entre actifs et retraités peut être atteint au travers d'ajustements somme toute assez mineurs de notre système de retraite.

Enfin, de nombreux discours véhiculent encore l'idée que la capitalisation pourrait être une « solution » au problème des retraites alors même qu'il existe aujourd'hui dans la communauté scientifique un très large consensus pour admettre que ce n'est pas le cas et, plus encore, que la mise en place de dispositifs capitalisés pourrait au contraire poser plus de problèmes qu'elle n'en résoudrait.

Par ailleurs, l'introduction de systèmes capitalisés se traduirait par un profond changement dans les modes de régulation des systèmes de retraite. Dans les systèmes en répartition, le mode de régulation est explicitement de nature politique à la fois parce que les enjeux finissent toujours par être posés par rapport aux finalités premières des systèmes de retraite – et non sous l'angle exclusif des moyens qui y sont consacrés – mais aussi parce les processus de décision impliquent directement les différents acteurs, faisant ainsi émerger dans un jeu conflictuel la dimension politique des choix à opérer. Dans les systèmes capitalisés, le mode de régulation – quelle que soit la part prise par les salariés dans leur contrôle – fait nécessairement intervenir l'intermédiation beaucoup plus opaque des marchés financiers. Il s'agit là d'une transformation majeure dans la mesure où elle introduit la logique de marché dans la gestion des systèmes de protection sociale alors que ces systèmes se sont historiquement construits pour protéger les travailleurs des rigueurs de cette logique marchande [Polanyi, 1983].

En conclusion, nous voudrions souligner deux défis auxquels le système de retraite français se trouve aujourd'hui confronté. Le premier concerne la nécessité de restaurer la confiance des salariés dans les systèmes de retraite. Face à l'offensive médiatique de grande ampleur qui a accompagné les travaux de la commission du Plan, l'idée tend de plus en plus à prévaloir dans l'opinion que la « charge » des systèmes de retraites n'est pas soutenable et qu'il serait donc nécessaire de revoir à la baisse le niveau des droits. Cette présentation des faits tend à miner la confiance que les salariés ont dans leurs systèmes de retraite et pourrait conduire, en conséquence, à éroder le degré

d'acceptabilité – le consentement à payer dans le langage des économistes – des prélèvements correspondants. En fait, les réticences supposées des salariés face à la perspective d'une hausse des cotisations sociales sont loin d'être une donnée de fait et sont tout autant le produit des discours alarmistes produits sur cette question. D'autant que les changements de notre système de protection sociale intervenus depuis quinze ans se sont traduits à la fois par une régression des droits sociaux et, simultanément, par un accroissement du financement à la charge des salariés. En d'autres termes, les salariés ont payé de plus en plus cher une protection sociale en voie de régression. Le débat sur les fameux « prélèvements obligatoires » doit être résolu dans cette perspective pour être analysé correctement. Dans la mesure où la pérennité des systèmes en répartition dépend dans une large mesure de la confiance qu'ont les salariés dans le fait que les prestations seront payées, il apparaît donc nécessaire de restaurer ce capital de confiance. Autrement dit, et de façon plus concrète, la régulation des systèmes de retraite nécessite la mise en place d'institutions permettant le développement d'un débat ouvert et pluraliste qui ne serait plus monopolisé par les discours d'experts.

Le second défi auquel se trouve confronté notre système de retraite, et le système de protection sociale en général, est celui du plein emploi. Dans la mesure où les pensions de retraite correspondent à du salaire socialisé et reflètent largement les carrières des travailleurs, la préservation des droits à retraite passe aussi, nécessairement, par l'amélioration des conditions de rémunération des salariés et la lutte contre le sous-emploi. Il existe en effet une étroite interdépendance entre normes de protection sociale et normes d'emploi. Faute de lutter contre la dégradation des conditions d'emploi, le système de protection sociale risque de se trouver entraîné dans un processus qui accélérerait la fragmentation du salariat en instituant à nouveau comme seules figures légitimes en matière de protection sociale celles qui ont toujours été portées par la pensée libérale, à savoir celle du travailleur-assisté et celle du salarié-rentier. Parce qu'il touche à de multiples dimensions, le débat sur les retraites est particulièrement révélateur de ces enjeux auxquels se trouve aujourd'hui confronté l'ensemble de notre système de protection sociale.

BIBLIOGRAPHIE

- AGLIETTA M. (1998), *Le capitalisme de demain*, Notes de la fondation Saint Simon, 101.
- APROBERTS L. (1999), *Salariat et retraite aux États-Unis*, Thèse de doctorat en sciences économiques, Paris I.
- APROBERTS L., CONCIALDI P. (1999), « L'avenir des retraites », *Sociétés et Représentations*, Hors série « La protection sociale : quelle réforme ? », septembre, p. 238-258.

- ARTUS P. (1993), « Bien-être, croissance et système de retraite », *Annales d'Économie et de Statistique*, 31, p. 101-127.
- _____(1998), « Le lien entre démographie et cours boursiers », *Flash CDC*, n° 45, avril.
- _____(1999), « Comment va se régler le problème de la dette non provisionnée des systèmes de retraite ? », *Flash CDC*, n° 99-192, 14 décembre.
- _____ et Legros F. (1999), *Le choix du système de retraite*, Economica.
- ATKINSON A. B. & MOGENSEN G. V. (eds) (1993), *Welfare and Work Incentives : A North European Perspective*, Clarendon, New-York.
- _____(1997) « The economic effects of the welfare state : an incomplete debate », In European Commission, *The Welfare State in Europe*, 1997. Reports and Studies 4.
- AUERBACH A. J., KOTLIKOFF L. J., HAGEMANN R. P. et NICOLETTI G. (1989), « Conséquences du vieillissement démographique pour l'évolution de l'économie : une étude sur le cas de quatre pays de l'OCDE », *Revue Économique de l'OCDE*, 12, printemps, p. 111-147.
- BANQUE MONDIALE (1994), *Averting the Old Age Crisis*, Washington DC.
- BLANCHET D. (1988), « Un système de retraite mixte par capitalisation et par répartition permet-il de corriger les effets du vieillissement ? », *Population*, 1, p. 77-102.
- _____(1990), « Retraites par capitalisation et par répartition selon le contexte démographique : quelques résultats comparatifs », *Annales d'Économie et de Statistique*, 18, p. 63-90.
- _____(1999), « La productivité, la retraite et l'organisation du cycle de vie », *L'Économie Politique*, 3.
- _____ et VILLENEUVE B. (1997), « Que reste-t-il du débat répartition-capitalisation ? », *Revue d'Économie Financière*, 40, p. 157-174.
- BOURDELAIS P. (1993), *L'Age de la vieillesse*, Odile Jacob, Paris.
- BOURGEOIS-PICHAUT J. (1978), « Le financement des retraites par capitalisation », *Population*, 6, p. 1115-1134.
- _____ et CHAPRON J.- E. (1979), « Répartition du revenu national entre capital et travail : application au financement des systèmes de retraite », *Population*, 1, p. 43-63.
- BOURGUIGNON F., BUREAU D. (1999), « *L'architecture des prélèvements en France : état des lieux et voies de réforme* », Rapports du Conseil d'analyse économique, La Documentation Française, Paris.
- BRIET R. (1995), *Perspectives à long terme des retraites*, Groupe de travail du CGP, La Documentation Française, Paris.
- CDC/CREP (1993), *Mode de financement des retraites, épargne et croissance : une synthèse de la littérature théorique et empirique des années quatre-vingts*, Rapport élaboré pour l'Observatoire des retraites sous la direction de P. ARTUS et A. BABEAU.
- CENDRON J.- P. (1985), « La capitalisation au secours de la répartition ? », *Économie et Prévision*, 71/5, p. 3-21.

- CHANU P.-Y. (1999), « Le vieillissement démographique : une notion critiquable ? », *Analyses et Documents Économiques*, n° 79, mai 1999, p. 16-19.
- CHARPIN J.-M., ZAIDMAN C., AUBERT J.-M., OLIER L., PELÉ L.-P. (1999), « Réponse : trois remarques dans le cadre du débat », *Revue de l'OFCE*, 70, juillet.
- CHAUVEAU TH., LOUFIR R. (1993), « Retraites et évolutions démographiques en France : la transition », *Revue de l'OFCE*, n° 47, octobre.
- CHAUVEL L. (1998), *Le destin des générations*, PUF, Paris.
- CGP (1999), *L'avenir des retraites*, commission de concertation présidée par Jean-Michel Charpin, La Documentation française, Paris.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1993), *EU Citizens and Social Protection*, Eurobarometer, Bruxelles.
- ____ (1996), *Ageing and pension expenditure prospects in the western world*, European Economy, Reports and studies, 16.
- ____ (1997), « The Welfare State in Europe », *European Economy*, Reports and Studies, 4.
- CONCIALDI P. (1995), « La maîtrise des prestations sociales », *Revue Française des Affaires Sociales*.
- ____ (1996), « Le débat sur les retraites : l'alibi de la démographie », *La Revue de l'IRES*, hiver 1997.
- ____ (1997), « Entre l'assistance et l'assurance : la solidarité », *Sociétés et Représentations*, 5, p. 67-85.
- ____ (1999a), « Les enjeux comptables, économiques et politiques du débat sur les retraites », *L'Économie Politique*, 3.
- ____ (1999b), « Le débat sur les retraites », *Cahiers Français*, 292, La Documentation Française, p. 107-116.
- ____ (1999c), « Demography, employment and the future of social protection financing », in *Financing Social Protection in Europe*, Ministry of Social Affairs and Health, Helsinki.
- ____ (1999d), « Pour une économie politique de la protection sociale », *La Revue de l'IRES*, 30.
- CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE (1998), *Retraites et épargne*, La Documentation Française.
- CORNILLEAU G. et STERDYNIAK H. (1995), « Les retraites en France : des débats théoriques aux choix politiques », in B. COCHEMÉ et F. LEGROS (sous la dir. de), *Les retraites, genèse, acteurs, enjeux*, Armand Colin.
- DU BOFF R. et MILLER J. (1999), « Myths and Facts About Privatizing Social Security », *Dollars and Sense*, 24-27, May-June.
- EUROSTAT (1991), « Taux de remplacement vieillesse au moment du départ à la retraite », *Statistiques Rapides*, série population et conditions sociales, 6, Luxembourg.
- FRIOT B. (1998), *Puissances du salariat*, La Dispute.
- GAULLIER X. (1999), *Les temps de la vie*, Éditions Esprit, Paris,

- HAGEMANN R. P. et NICOLETTI G. (1989), « Les effets économiques du vieillissement démographique et ses conséquences pour le financement des retraites », *Revue économique de l'OCDE*, 12, printemps, p. 59-110.
- HUSSON M. (1999), « Le miroir aux alouettes des fonds de pension », In *Les retraites au péril du libéralisme*, Éditions Syllepse.
- INSEE (1996), *Revenus et patrimoine des ménages*, coll. Synthèses, 5.
- JOHSUA I. (1999), « Il n'y a pas de fatalité démographique », In *Les retraites au péril du libéralisme*, Éditions Syllepse.
- KESSLER D. (1999), « L'avenir de la protection sociale », *Commentaire*, n° 87, automne.
- KHALFA P. et CHANU P.-Y. (eds). (1999), *Les retraites au péril du libéralisme*, Éditions Syllepse, 1999.
- LE DUIGOU J.-CH. et TOULISSE J.-M. (1999), *L'avenir des retraites*, Éditions de l'Atelier, Paris.
- Livre Blanc sur les retraites* (1991), La Documentation Française.
- MARCHAND O., MINNI C., THÉLOT C. (1998), « La durée d'une vie de travail : une question de génération ? », *Premières synthèses*, 98.12, n° 50-2, DARES.
- MUNNEL ALICIA H. (1992), « Current Taxation of Qualified Pensions Plans : Has the Time Come ? », *New England Economic Review*, March-April, p. 18-19.
- NIKONOFF J. (1999), *La Comédie des fonds de pension*, Arléa.
- OCDE (1988), *Ageing populations – The social policy implications*, Paris.
- ____ (1998), *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*, Paris.
- ORLÉAN A. (1999), *Le pouvoir de la finance*, Odile Jacob.
- ORSZAG P. R. et STIGLITZ J. E. (1999), « Rethinking Pension Reform : Ten Myths About Social Security Systems », Conférence « New Ideas About Old Age Security », The World Bank, Washington DC, 14 et 15 septembre.
- REYNAUD E. (1995), « Les fonds de pension et l'avenir des retraites en France », *Droit social*, 9/10, p. 801-807.
- SCHULZ J. H., BOROWSKI A. & CROWN W. H. (1991), *Economics of Population Aging*, Auburn House.
- STERDYNIAK H. (1999), « Pour approfondir le débat, quarante remarques sur le rapport Charpin », *Revue de l'OFCE*, 70, juillet.
- _____, DUPONT G. & DANTEC A. (1999), « Les retraites en France : que faire ? », *Revue de l'OFCE*, 68, janvier.
- SUPIOT A. (1999), *Au-delà de l'emploi*, Flammarion.
- TADDEI D. (1999), *Pour des retraites choisies et progressives*, Rapport du conseil d'analyse économique, La Documentation française, Paris.
- TEULADE R. (2000), *L'avenir des systèmes de retraite*, Conseil économique et social, janvier.
- THE FUTURE OF SOCIAL SECURITY (1998), The Stockholm Conference, 29 June - 1 July, ISSA/Swedish Ministry of Health and Social Affairs,

- THOMPSON L. (1998), *Older and Wiser*, The Urban Institute Press,
Washington, DC.
- VIENNEY C. (1994), *L'économie sociale*, Repères, La Découverte.

