

Retraites : un chantier inachevé et trois scénarios

Gérard Cornilleau, Mathieu Plane et Henri Sterdyniak

Depuis la réforme Fillon décidée en 2003, divers éléments sont venus infléchir le dossier des retraites. Ce chapitre vise à les prendre en compte pour imaginer quelle pourrait être l'avenir des retraites françaises.

D'abord, l'Insee a revu ses projections démographiques à 2050 en augmentant ses prévisions de solde migratoire (de 50 000 à 100 000 par an) et de taux de fécondité (de 1,8 à 1,9 enfant par femmes) et en diminuant celles d'allongement de la durée de vie, en particulier chez les femmes. Aussi, prévoit-il maintenant une population de 70 millions d'habitants en 2050 (contre une prévision de 64 millions faite en 2001); le ratio démographique – nombre des plus de 60 ans/nombre des 20-59 ans – qui devait passer de 39% en 2005 à 78% en 2050 ne serait que de 69% en 2050. Le vieillissement de la population française serait donc quelque peu atténué.

Les retraites ont continué à être gérées avec une extrême rigueur. En 5 ans, de 2002 à 2007, le pouvoir d'achat du salaire moyen a augmenté de 4,4%, mais ceux du minimum vieillesse et de la pension du régime général n'ont pas augmenté ; les pensions complémentaires (ARRCO, AGIRC) ont perdu 0,5% en pouvoir d'achat ; les pensions de la fonction publique 0,8%. S'y ajoute une baisse de 0,5% du pouvoir d'achat pour les retraités imposables, en raison de l'augmentation de la CSG sur les retraites. Seul le minimum contributif majoré (MCM) a été revalorisé plus que les prix. En 2003, il avait été prévu que la MCM soit revalorisé de 9 % jusqu'en 2008 ; 6 points de hausse ont été accordés, mais l'impact est faible car la mesure ne s'applique pas aux retraites déjà liquidées.

En ce qui concerne les régimes complémentaires, l'accord de 2003 prévoit une baisse du taux de rendement jusqu'en 2008, puisque le prix d'achat du point augmente comme les salaires et la valeur du point n'est indexée que sur les prix. Le patronat veut prolonger cette baisse indéfiniment alors que les syndicats souhaitent un retour à la stabilité du taux de rendement, quitte à prévoir à terme une augmentation des cotisations salariés. Les négociations de 2008 seront donc cruciales.

Le taux de remplacement net était de 85% pour un salarié non cadre partant à la retraite en 1990, après 40 années de cotisations ; il est de 76 % en 2006 ; il baisserait à 65% en 2050 (après 42 années de cotisations) si le rendement des régimes complémentaires était maintenu après 2008, mais à 57% s'il continuait à diminuer.

En 2008 est aussi prévue une Conférence où le gouvernement et les partenaires sociaux devront décider s'ils maintiennent cette stricte indexation des retraites sur les prix, ce qui signifie un appauvrissement relatif des retraités, en particulier des bénéficiaires du minimum vieillesse qui se rapprochent dangereusement du seuil de pauvreté. Néanmoins, la

dégradation de la situation des ménages retraités est globalement atténuée par le fait que de plus en plus de femmes bénéficient d'une retraite propre. Le plan Fillon prévoyait d'assurer l'équilibre des régimes de retraite par l'allongement de la durée moyenne d'activité permis par le retour au plein-emploi et surtout par une forte hausse des taux d'activité des 55-65 ans. Certes, le taux de chômage a commencé à diminuer, de 9,8% en 2003 autour de 8,6% fin 2006, mais le taux d'emploi des 55-65 ans n'a pratiquement pas augmenté. La diminution des possibilités de préretraites a été compensée par l'augmentation du nombre de bénéficiaires du dispositif de *dispense de recherche d'emploi* et surtout par le dispositif de retraité anticipé ouverts par la loi de 2003 pour les salariés ayant commencé à travailler avant 16 ans. Selon la CNAV, entre le 1er janvier 2004 et le 30 juin 2006, près de 290 000 personnes appartenant aux générations 1944 à 1950 ont pu liquider leur pension grâce aux mesures de retraite anticipée. On peut dès lors imaginer trois scénarios.

Le scénario rose

Dans un *scénario rose*, proche de celui que retient le COR actuellement, le taux de chômage baisse à 4,5% avant 2020 ; le plein-emploi et la mobilisation sociale permet une nette hausse des taux d'activité des femmes (de 81% pour les 25-55 ans à 85% en 2050) et surtout des seniors (de 61 % à 72 % pour les 55-60 ans ; de 18% à 50% pour les 60-65 ans), soit pratiquement les taux américains actuels. Par ailleurs, un accord est obtenu dans les régimes complémentaires pour stabiliser le taux de remplacement.

Dans ces conditions, la population active augmenterait de 0,6% par an d'ici à 2020, puis de 0,2% ensuite ; le rapport entre la retraite moyenne et la pension moyenne passerait de 71% actuellement à 58% en 2050. Il ne serait alors pas nécessaire d'augmenter les cotisations sociales en 2020 : la hausse de la part des prestations retraites dans le PIB (0,6 point) serait inférieure à la baisse des prestations chômage (1 point de PIB) ; ni même pratiquement en 2050, où la hausse des prestations retraites ne serait que 1,5 point de PIB. Mais ce scénario suppose une forte mobilisation des entreprises et des syndicats pour prolonger l'emploi au-delà de 60 ans. Il comporte aussi une nette paupérisation relative des retraités du secteur privé et un creusement de la disparité entre les retraites du public et du privé.

Le scénario rouge

Dans un *scénario rouge*, l'évolution de l'emploi est la même, mais le ratio retraite moyenne/salaire moyen est maintenu, ceci grâce à des revalorisations périodiques des retraites. La hausse des prestations retraites dans le PIB serait alors de l'ordre de 3,6 points. Compte tenu de la baisse des prestations chômage, il faudrait augmenter les cotisations de 3,5 points à l'horizon 2050.

Le scénario gris

Enfin, dans un *scénario gris*, le taux de chômage reste à 8,5 % ; l'emploi des seniors n'augmente guère ; de sorte que l'emploi n'augmente pas en France sur la période 2006-2050 ; les rendements des régimes complémentaires continuent à diminuer ; le ratio retraite/salaire baisse jusqu'à 52%. La hausse des prestations retraites dans le PIB serait de 2,3 points de PIB, mais les prestations chômage ne baisseraient guère, de sorte que les cotisations devraient augmenter de 3 points. Ce scénario gris correspond à un PIB par tête plus bas de 11% que les deux scénarios précédents.

Le tableau 1 récapitule les principaux enseignements de cette rapide simulation pour l'avenir des retraites françaises et synthétise l'évaluation du pouvoir d'achat des actifs et des retraités.

Tableau 1. Pouvoir d'achat selon les 3 scénarios

	Rose	Rouge	Gris
Pouvoir d'achat Actifs	100	94	89
Pouvoir d'achat Retraités	58	67	47
Taux de remplacement	58	71	52
Retraites* 2005 : 13,1	14,6	16,7	15,4
Chômage* 2005 : 1,8	0,8	0,8	1,4

* Part dans le PIB

Source : calculs des auteurs.

Que faire aujourd'hui, compte tenu des incertitudes qui pèsent sur ces évolutions pour le moins contrastées ? Certains préconisent de se lancer immédiatement dans une politique vigoureuse de réduction du déficit public en vue d'accumuler des avoirs pour financer les retraites demain. Mais, dans un pays qui ne contrôle ni son taux d'intérêt, ni son taux de change, une telle stratégie risque plutôt de freiner l'activité et l'investissement qu'impulser l'accumulation du capital.

On pourrait plutôt imaginer de mettre en place un système par point qui éviterait tout déséquilibre du système des retraites. Chacun choisirait librement son moment de départ à la retraite ; le niveau de la retraite serait d'autant plus fort que la retraite est tardive (en respectant la neutralité actuarielle) ; la valeur du point baisserait automatiquement avec l'allongement de la durée de vie. Ce système séduisant, inspiré de celui mis en place en Suède, suppose cependant que chacun puisse effectivement choisir la date de sa retraite, ce n'est pas le cas actuellement surtout pour les travailleurs manuels ; de nombreux travailleurs, contraints à partir relativement tôt à la retraite, se retrouveraient avec une pension misérable.

En sens inverse, peut-on revenir sur les réformes Balladur et Fillon pour redonner le droit à une retraite à taux plein à 60 ans et 37,5 années de cotisations ? Ceci supposerait un choix collectif pour une société de loisir, pour une longue période de retraite en bonne santé, mais ceci supposerait aussi un choix collectif pour un niveau élevé de cotisations retraites, choix qui semble problématique aujourd'hui.

Une triple priorité paraît s'imposer aujourd'hui. La première est de lancer une vaste mobilisation sociale pour l'emploi des 55-60 ans aujourd'hui ; des 60-62 ans dans 10 ans ; des 62-65 ans dans 20 ans. Les limites d'âge dans les offres d'emplois doivent devenir illégales ; toutes les professions doivent être repensées pour permettre des carrières jusqu'à 62 ou 65 ans, en ménageant les reconversions nécessaires. Par ailleurs, il faudrait garantir la situation relative des titulaires de minimum vieillesse et fournir certains gains de pouvoir d'achat aux retraites les plus faibles. Enfin, il faudrait parvenir à un compromis social fructueux entre les régimes du privé et ceux du public. Le creusement de la disparité entre les deux régimes n'est pas acceptable ; mais elle peut difficilement être comblée en essayant de contraindre le public à s'aligner sur un système privé sans garantie ni quant au niveau futur des retraites, ni quant aux conditions de départ. Le compromis pourrait plutôt comporter un niveau cible de taux de remplacement différencié selon le niveau de revenu et devrait différencier les conditions de départ à la retraite selon la pénibilité du travail et lier l'allongement de la durée de cotisations à la situation du marché du travail des 55/65 ans.