

Critique de rapport

Le débat sur les retraites en France

Réponse à Henri Sterdyniak

Trois remarques, dans le cadre du débat

Jean-Michel Charpin, Catherine Zaidman, Jean-Marc Aubert,
Lucile Olier et Louis-Paul Pelé

Parmi les quarante remarques d'Henri Sterdyniak, il y en a beaucoup, plus de la moitié certainement, qui apportent des compléments d'information ou soulèvent des questions à verser au débat, mais qui n'appellent pas de réponse de notre part. Il y a aussi des remarques profondes, argumentées, auxquelles il nous est apparu utile de réagir, à l'invitation de Jean-Paul Fitoussi, non pour figer les positions, mais au contraire pour préciser nos analyses et éclairer le débat.

1. La méthode

Le Premier ministre avait demandé l'établissement d'un diagnostic. Celui-ci devait concerner les projections financières des différents régimes, l'analyse de leurs dispositions respectives, les systèmes de retraite de nos principaux partenaires, l'évolution du niveau de vie des retraités, ainsi que les conséquences des évolutions démographiques sur l'équilibre financier des autres composantes de la protection sociale. Il s'agissait, dans cette première étape de la préparation des adaptations nécessaires de nos systèmes de retraite, d'adopter une démarche transparente et ouverte.

Dans ces conditions, il n'a jamais été question pour nous de bâtir un plan de réforme de notre système de retraite. L'objectif était bien d'élaborer un diagnostic sur les sujets indiqués par le Premier ministre. Les expériences étrangères que nous avons étudiées confirment pleinement la pertinence d'une telle démarche. Nulle part une réforme, ou même une étape de réforme, n'a pu être menée à bien sur ce sujet en passant directement des travaux d'experts aux décisions politiques. Partout, il a fallu de longues phases de concertation et de débat, d'abord sur le diagnostic, ensuite sur les préconisations. Dès lors, il ne faut pas s'étonner que le « rapport ne fournisse aucune synthèse » (remarque n° 40) : ce

n'était pas son objet, et nous n'en sommes pas encore à cette étape de la réforme.

Il serait erroné de penser que l'allongement de la durée de cotisation est le « seul remède » (remarque n° 2), proposé par « l'administration qui a, *in fine* mis en avant sa propre solution » (remarque n° 1). Il est vrai que la contribution que l'allongement de la durée de cotisation pourrait apporter a été étudiée. C'est doublement naturel. D'une part, parce que la durée de cotisation, ou l'âge de la retraite, est un paramètre qui influence très fortement l'équilibre financier des régimes de retraite. Il est le seul en effet à jouer à la fois sur les recettes et les dépenses, d'ailleurs plus sur les dépenses que sur les recettes, en permettant de ralentir l'allongement de la durée moyenne de retraite. D'autre part, parce que l'espérance de vie continue d'augmenter rapidement et que l'état de santé des sexagénaires n'a plus rien de commun avec ce qu'il était il y a vingt ou trente ans. Autrement dit, assurer l'équilibre de nos régimes par répartition dans les quarante années qui viennent en laissant la durée moyenne de la retraite augmenter au rythme de l'espérance de vie supposerait des adaptations sévères des taux de cotisation ou du niveau de vie relatif des retraités. Ceci dit, ce sujet n'est pas la seule piste étudiée dans le rapport : on y traite aussi en détail du fonds de réserve, de l'élargissement des cotisations à d'autres revenus des ménages ou encore de l'aménagement de certains dispositifs favorisant la cohésion sociale. De plus, toutes les estimations de besoin de financement, avant ou après modification de la durée de cotisation, sont exprimées notamment en points de cotisation. Les utilisateurs du rapport disposent donc en lecture directe du chiffrage des hausses de cotisation nécessaires à l'équilibre.

Les fonds de pension sont absents du rapport. Pour Henri Sterdyniak, ce sont même « les grands absents » (remarque n° 2). Formellement, ceci résulte de la demande elle-même du Premier ministre, qui ne concernait que les dispositifs déjà existants. Plus profondément, l'éventualité de la création de fonds de pension se situe dans une problématique assez éloignée de celle du rapport. En termes macroéconomiques, la préoccupation centrale de ce dernier peut se résumer ainsi : le poids des retraites devrait augmenter pour atteindre, à réglementation inchangée, entre 13,5 et 15 points de PIB en 2020, et entre 15 et 17 points de PIB en 2040, alors que les recettes prévisibles, dans le cadre actuel, seraient voisines de 12 points de PIB. Ces projections reposent sur une évolution des pensions moyennes du secteur privé moins dynamique que celle du salaire moyen, du fait du maintien des règles de calcul des pensions actuellement en vigueur¹. Le fonds de réserve, bien qu'utilisant des techniques de capitalisation, rentre naturellement dans cette problématique, puis-

1. Si l'on cherchait à assurer, par des règles de calcul des pensions appropriées à chaque régime, une évolution parallèle des pensions moyennes et des salaires moyens, le poids des retraites atteindrait en 2040 entre 18 et 23 points de PIB.

qu'il vient en complément de financement des promesses des régimes par répartition. Les fonds de pension, eux, créeraient des droits nouveaux pour leurs cotisants. Ces droits seraient certes autofinancés, mais ils se superposeraient aux droits des régimes par répartition, sans que l'on sache d'ailleurs ce que deviendrait la partie de ces derniers qui n'est pas financée. Le rapport est tout à fait clair sur le constat de succès du système français de retraite par répartition. Il indique que ses adaptations devront respecter les objectifs d'universalité et de solidarité, et résulter de choix concertés en ce qui concerne l'évolution relative des revenus des retraités et des actifs.

Le diagnostic a été discuté, comme l'avait demandé le Premier ministre, dans le cadre d'une commission de concertation. Celle-ci regroupait les partenaires sociaux (syndicats, organisations d'employeurs, organisations de travailleurs indépendants), des responsables de régimes de retraite, une représentation des retraités et les ministères concernés, au total vingt-huit organisations et une cinquantaine de personnes (voir l'annexe I du rapport). Lors de ses onze réunions, qui se sont tenues entre octobre 1998 et mars 1999, elle a étudié, dans une ambiance reconnue par tous comme studieuse et constructive, les documents préparés par les experts (voir la liste des cent vingt-deux experts mis à contribution dans l'annexe VI du rapport). Le fonctionnement de la Commission a été interactif : dans toute la mesure du possible, il a été répondu aux demandes de compléments d'information ou de travaux supplémentaires formulées par les membres de la Commission. Bien sûr, il aurait été préférable d'élargir encore le cercle des experts consultés et le champ des sujets approfondis. Mais, au total, il nous semble que rarement un rapport officiel a fait l'objet, pendant son élaboration, d'autant de concertations et de débats, organisés ou spontanés. Et, comme le montre notre échange, la discussion reste ouverte après la publication du rapport.

La demande du Premier ministre indiquait explicitement que le diagnostic devait porter sur le régime général, les régimes spéciaux, les régimes des professions non salariées et les régimes complémentaires, ainsi que sur les transferts de compensation entre régimes. C'est ce qui a été fait, grâce à une collaboration étroite avec les responsables et les techniciens des différents régimes de retraite. Dans sa remarque n° 22, Henri Sterdyniak met en doute l'intérêt de travailler ainsi au niveau des régimes, plutôt qu'au niveau macroéconomique. « Dans un régime par répartition, écrit-il, il faut une décision globale appliquée ensuite à chaque régime ». Il est vrai que la réalisation de l'ensemble des analyses et projections pour une vingtaine de régimes représente un lourd travail et contraint à établir notamment des hypothèses d'effectifs de cotisants qui ont une fragilité certaine. Mais, d'une part, les régimes actuels procèdent d'histoires, voire de conceptions, différentes. De ce fait, leurs mécanismes de fonctionnement présentent de nombreuses diffé-

rences, qui ont des conséquences sur l'analyse du problème global. D'autre part, et c'est le point essentiel, les régimes sont des points de passage obligés de toute réforme des retraites. On peut rêver d'un système mono-régime, comme le pratiquent plusieurs pays étrangers : son adaptation serait probablement plus simple que celle de notre système divers et segmenté. Mais ce serait s'affranchir d'une réalité incontournable. C'est pourquoi il nous paraît préférable d'avoir établi le diagnostic comme nous l'avons fait. Les régimes disposent aujourd'hui de l'ensemble des informations, analyses et projections qui ont été élaborées dans le cadre du rapport. Ils sont de ce fait techniquement prêts à prolonger, dans leur domaine propre, les discussions qui ont été engagées au Commissariat général du Plan. Ceci nous paraît un atout important pour un déroulement efficace des phases ultérieures du processus de réforme.

2. Les arbitrages macroéconomiques

Dans notre approche qui privilégie l'analyse par régime, la projection globale présentée dans le chapitre 3 du rapport visait moins à asseoir le diagnostic chiffré sur les besoins de financement futurs de l'assurance-vieillesse qu'à mettre en lumière les arbitrages nécessaires pour garantir la viabilité à long terme de nos régimes de retraite par répartition. Il s'agit en effet d'un exercice réalisé par Didier Blanchet², dont la vocation est avant tout illustrative et pédagogique. Il ne peut être assimilé à une maquette du système de retraite français. C'est pourquoi ses résultats ont été présentés de façon succincte, comme le regrette Henri Sterdyniak (remarque n° 9). En particulier, les besoins de financement de ce régime de retraite unique fictif n'ont pas été traduits en points de cotisation, ainsi que l'a fait l'OFCE qui s'est livré à un exercice similaire³, car la description retenue nous semble trop éloignée de la réalité institutionnelle. Pour parler de points de cotisation, encore faut-il pouvoir mesurer précisément leur assiette.

Les projections réalisées par Didier Blanchet, sous un certain nombre d'hypothèses macroéconomiques (taux de chômage de 9 % ou 6 %, taux de croissance annuel moyen de la productivité globale des facteurs de 1,25 %), reprises également dans les projections des régimes, ont permis de mettre en évidence la nature profonde du problème de financement des futures retraites : un arbitrage entre niveau de vie des actifs, niveau de vie des retraités et âge de la retraite.

Cela apparaît nettement si l'on considère les choix limites, non pour les recommander, mais parce que leur vertu est de clarifier les enjeux.

2. D. Blanchet : « Effets macro-économiques des évolutions démographiques et perspectives des retraites », INSEE. *Note* remise à la séance n° 5 de la Commission de concertation.

3. H. Sterdyniak, G. Dupont, A. Dantec : « Les retraites : que faire ? », *Revue de l'OFCE* n° 68, janvier 1999.

On peut ainsi imaginer un premier arbitrage qui ferait porter tout l'ajustement du financement des retraites sur les actifs, en préservant les acquis du système actuel, à savoir la parité de niveau de vie entre actifs et retraités. C'est le premier exercice, d'essence normative, auquel s'est livré Didier Blanchet. Il montre que si l'on assigne au système de retraite un objectif de maintien à son niveau actuel du rapport entre salaire net moyen et pension moyenne, alors, sous les hypothèses de croissance de la population active retenues par l'INSEE et les hypothèses macroéconomiques fixées par le Commissariat général du Plan, à réglementation sur l'âge de la retraite inchangée, les cotisations des actifs devraient être multipliées par 1,5 à 1,6 selon l'hypothèse de chômage retenue. Ces ordres de grandeur sont d'ailleurs proches de ceux qu'Henri Sterdyniak a pu mettre en évidence dans ses propres travaux⁴, qui tablent, sous des hypothèses macroéconomiques relativement proches, sur une multiplication du taux de cotisation d'équilibre par 1,42.

A l'autre extrême, si l'on abandonnait cet objectif de parité entre actifs et retraités pour un objectif de stabilité du taux de prélèvement retraite sur les actifs à son niveau actuel, à réglementation sur l'âge de la retraite inchangée, ce sont les retraités qui supporteraient le poids de l'ajustement financier : leur niveau de vie relatif par rapport aux actifs serait divisé par près de deux.

L'objectif était ici de donner un aperçu de l'éventail des choix possibles en explorant les choix limites et leurs conséquences pour les futurs actifs et retraités, et non, ainsi que l'affirme Henri Sterdyniak dans sa remarque n° 10, de se prononcer *a priori* sur l'acceptabilité de l'un ou l'autre. C'est d'ailleurs bien parce que ces choix limites posent des problèmes majeurs qu'il est utile d'étudier comment les données s'en trouvent modifiées quand on envisage de retarder l'âge de la retraite ou d'augmenter la durée de cotisation.

Il s'agissait, bien au contraire, de poser la question de l'évolution du taux de prélèvement sur les actifs au titre de la retraite, de s'interroger sur son acceptabilité et sur ses conséquences macroéconomiques. Contrairement à ce que semble croire Henri Sterdyniak, il y a là un vrai sujet de débat. Il eût été à tout le moins prématuré d'affirmer dans le rapport que « les organisations syndicales doivent accepter une hausse tendancielle des cotisations des salariés » (remarque n° 2), ou que « la hausse des cotisations devra être prise en charge par les seuls salariés et non par les entreprises » (remarque n° 11) ou que « la retraite ne peut être financée que sur les salaires et non sur une autre assiette » (remarque n° 31).

Ces points de vue peuvent certes trouver dans l'analyse économique quelques arguments. Ceux-ci ont été présentés dans le rapport, ainsi que les évaluations empiriques existantes. Les travaux montrant qu'une

4. Cf. *supra*, *op. cit.*

hausse des cotisations retraite supportée entièrement par les employeurs pourrait dégrader la situation sur le marché du travail et freiner la productivité ont ainsi été examinés. S'ils font l'objet de critiques au sein de la communauté scientifique, en particulier de la part d'Henri Sterdyniak (remarques n° 11 et 12), ils ne peuvent être ignorés dans le débat sur le partage des hausses de cotisation retraite entre salariés et employeurs et les conséquences macroéconomiques de ce partage. Les conclusions qu'en déduisent ces travaux sont d'ailleurs identiques à celles d'Henri Sterdyniak, ce qui montre que rien n'est simple en ce domaine...

L'analyse économique ne saurait cependant suffire à trancher le débat sur les choix de financement des futures retraites. Celui-ci s'alimentera aussi à la conception même que notre collectivité se fait de son système de retraite. Dans la phase actuelle, il n'aurait pas été fructueux de bloquer la discussion sur ces sujets, avant que les approches des uns et des autres aient eu le temps de s'exprimer.

3. L'âge de la retraite

Établir un diagnostic ouvert supposait que l'on évalue la contribution que pourrait apporter un décalage de l'âge de la retraite. C'est dans cet esprit qu'a été étudiée la variante d'allongement de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier du taux plein à 170 trimestres, dans la limite de 65 ans.

Certains commentaires suscités par cette proposition, et l'incompréhension dont ils témoignent, appellent des précisions, sur deux points en particulier : le choix d'un allongement de la durée d'assurance plutôt que d'un report de l'âge de la retraite d'une part ; les mesures proposées dans le rapport en accompagnement d'une telle réforme d'autre part.

Si l'allongement de la durée d'assurance a été préféré au relèvement de l'âge légal de la retraite, c'est parce que ce critère est gage d'une plus grande équité intra-générationnelle. Il permet en effet de tenir compte des différences d'âge d'entrée dans la vie active. Ainsi que le rappelle l'INSEE, la durée travaillée varie de façon considérable au sein d'une même génération. Les hommes des générations nées avant 1938, qui liquident actuellement leur retraite, ont travaillé en moyenne largement plus de 40 années. En fait, un quart a travaillé plus de 46 ans et un quart seulement moins de 40 ans. Ceux qui ont commencé à travailler tôt ont donc, à 60 ans, une durée d'assurance validée bien supérieure à celle nécessaire pour obtenir le taux plein. Ces personnes sont pénalisées par rapport à celles, qui, ayant commencé à travailler plus tard, ont juste la durée d'assurance requise. Il s'agit là d'une inégalité majeure, d'autant plus grave qu'il est fort probable que ce sont précisément les personnes qui ont commencé à travailler les plus jeunes qui ont l'espérance de vie la plus faible. Relever l'âge de la retraite à 62,5 ans au lieu d'allonger la durée de cotisation, comme le propose Henri Sterdyniak (remarque

n° 27), serait donc inéquitable. Il suffit pour s'en convaincre de se référer au tableau présenté par Henri Sterdyniak lui-même (remarque n° 25).

L'objectif d'une telle réforme est bien d'inciter les individus à reculer l'âge de leur départ en retraite, non de diminuer le montant de leur pension.

La crainte exprimée qu'une telle réforme aurait, en fait, pour effet de réduire les taux de pension suppose implicitement que les personnes n'aient à la fois pas suffisamment de trimestres validés à l'âge de 60 ans et l'impossibilité du choix d'un départ à la retraite au-delà de cet âge. Dans tous les cas, la question ne se pose pas au-delà de 65 ans si, comme il est proposé dans le rapport, la possibilité de partir à 65 ans avec le taux plein est maintenue avec annulation de l'effet du passage de la proratisation de 1/150^e à 1/170^e (remarque n° 25).

D'après l'étude de l'INSEE, la très grande majorité des personnes concernées par la réforme devrait pouvoir prendre sa retraite avec le taux plein avant 65 ans (remarque n° 28). Les hommes des générations qui fêteront leur 60^e anniversaire d'ici 10 ans ont en effet déjà travaillé en moyenne largement plus de 30 ans à 50 ans. Un quart a même déjà travaillé plus de 36 ans, et seulement un quart moins de 30 ans. La très grande majorité aurait donc bien avant 65 ans les 41 ou 42 années d'assurance requises par le projet de réforme. Dans les jeunes générations, nées après 1958 et qui seraient donc concernées à plein par la réforme, un quart des hommes nés entre 1958 et 1967 a déjà travaillé plus de 13 ans à 30 ans, et un quart seulement moins de 10 ans. Seule cette dernière catégorie devrait décaler son âge de départ jusqu'à 65 ans.

Les situations risquent également d'être contrastées, au sein d'une même génération, entre les hommes et les femmes. Elles le sont aujourd'hui : un tiers des salariées du privé liquide sa pension à 65 ans aujourd'hui, alors que la grande majorité des hommes salariés du privé liquide sa retraite à 60 ans. Or, là encore, les travaux de l'INSEE⁵ montrent que les disparités entre les hommes et les femmes devraient se réduire à l'avenir, contrairement à ce que redoute Henri Sterdyniak (remarque n° 28), du fait de l'augmentation continue des taux d'activité féminins, qui tendent à se rapprocher des taux d'activité masculins : malgré les difficultés sur le marché du travail, de plus en plus de femmes auront à l'avenir des carrières complètes.

La recherche d'une plus grande équité au sein de chaque génération suppose toutefois que l'on règle le problème de « ceux qui ont eu du mal à s'intégrer au départ dans la vie active ». « Une durée d'activité de 42,5 années est extrêmement longue (...) . Faut-il le leur faire payer 40 ans après ? » (remarque n° 27). Henri Sterdyniak semble oublier que

5. C. Bonnet, J.-M. Chanut et C. Colin : « Des retraites qui vont continuer à croître », *Données sociales 1999*, INSEE.

le rapport fait des propositions sur ce point précis. L'allongement de la durée des études et les difficultés d'insertion rencontrées sur le marché du travail depuis quelques années par les jeunes et les plus âgés doivent donc être pris en compte dans tout projet d'allongement de la durée d'assurance. Il n'est pas inutile de rappeler ici qu'elles le sont déjà en partie par la législation actuelle. Ainsi, la durée validée pour la retraite est, le plus souvent, sensiblement supérieure au nombre d'années effectivement cotisées : en effet, les périodes de chômage indemnisé, mais aussi de chômage non indemnisé dans certaines limites, et de préretraite sont validées gratuitement. De même, le fait d'avoir élevé des enfants donne aux femmes un certain nombre d'années gratuites. Le rapport préconise de compléter les dispositifs de validation des périodes de chômage et d'inactivité, et de prendre en compte l'allongement de la durée des études et de la formation en réexaminant les règles de validation des périodes de formation ou d'apprentissage et en ouvrant la possibilité de rachat volontaire des années d'études au-delà d'un certain âge.

La possibilité de choix du départ à la retraite reste une vraie question. La proposition étudiée dans le rapport comprend l'introduction d'une plus grande souplesse dans les choix individuels de départs en retraite. Les abattements qu'un individu affilié au régime général subit aujourd'hui avant 65 ans, lorsqu'il a une durée d'assurance insuffisante, sont supérieurs à ce qu'exigerait la neutralité actuarielle, c'est-à-dire au coût pour la collectivité d'un départ anticipé. *A contrario*, ils sont faibles pour les assurés des régimes spéciaux. C'est pourquoi le rapport propose d'envisager de les faire évoluer dans le sens de la neutralité actuarielle. Ceci à la fois dans un souci de plus grande égalité de traitement entre les assurés des différents régimes, mais surtout afin de permettre plus de liberté de choix individuel pour l'âge de départ en retraite entre 60 et 65 ans, en fonction de la situation personnelle et familiale, de l'état de santé, des projets et des aspirations de chacun en matière de loisir et de revenu.

L'exercice de ce droit suppose néanmoins, comme il a été précisé dans le rapport, que le contexte économique le permette. Penser (remarque n° 29) qu'une telle réforme conduise à augmenter le chômage et non l'emploi, suppose un marché du travail dans la stricte continuité de la situation de chômage de masse des vingt-cinq dernières années. A l'horizon auquel la réforme porte son effet (2010), on peut toutefois espérer que ce dernier sera dans une situation très différente de celle que l'on connaît aujourd'hui.

Si les incertitudes sur le taux de croissance et le niveau de chômage à long terme sont importantes, l'ampleur du changement démographique auquel la société française aura à faire face est en revanche presque certain. Parmi l'ensemble des changements de notre système de retraite que la collectivité nationale décidera de mettre en oeuvre, certains ne supposent pas de décisions immédiates, d'autres, en

revanche, bénéficieraient d'un engagement rapide. Ne pas envisager dès aujourd'hui l'allongement de la durée de cotisation (en complétant simultanément les dispositifs de validation) ou la constitution d'un fonds de réserve au motif que « le cycliste qui monte un sommet à bicyclette sait qu'il devra freiner dans la descente, ce n'est pas pour autant qu'il anticipe la descente en freinant dans la montée » (remarque n° 36), c'est prendre le risque de devoir procéder aux ajustements dans la précipitation et de faire porter la charge du changement sur un nombre réduit de générations. La considération d'équité inter-générationnelle conduit à étaler l'ajustement au nouveau régime démographique sur une période plus longue que ce qui serait nécessaire dans une approche étroitement comptable : aucune génération ne doit avoir le sentiment qu'elle est lésée par rapport aux autres parce que l'on a trop longtemps différé les adaptations nécessaires.

