

34 Pour un nouveau système de retraites

Près d'un Français sur cinq est un retraité et plus de 1 000 milliards de francs sont versés chaque année par la collectivité au titre des retraites soit 13 % du produit national. Ce pourcentage dépassera 20 % avant 2020 si les règles actuelles ne sont pas modifiées.

Au lendemain de la dernière guerre, la France a édifié de puissants régimes de retraite qui, couvrant une très large part de la population, fonctionnent par répartition. (1) À la différence de la plupart des autres pays, la France a, non seulement, un régime « de base » obligatoire mais un « deuxième étage », constitué par des régimes complémentaires, eux aussi obligatoires et qui prélèvent des cotisations élevées. « La répartition colle admirablement avec notre métaphysique politique. Organisation d'État, cotisations obligatoires, le tout affirmé aux syndicats, syndicats patronaux compris. Vous ne trouverez pas beaucoup de plaidoyer du CNPF-MEDEF en faveur des fonds de pension avant 1990. » (2)

Notre système, complété par le minimum vieillesse a, certes, produit à l'égard des personnes âgées, dont les revenus s'étaient sensiblement améliorés, un réel effet de redistribution. Il a cependant été très défectueux. Au regard de phénomènes démographiques parfaitement prévisibles, les gestionnaires et l'État ont commis des fautes stratégiques. La plus monstrueuse a été, en 1981, d'édicter que l'âge de la retraite serait de 60 ans. La France est le pays où la diminution du taux d'emploi masculin des 55-64 ans a été la plus marquée et moins de 40 % de la population supporte par son activité plus de 60 % de leurs concitoyens.

C'est sans posséder de réserve que le système est sorti d'une période vache grasse — démographique et économique — pour faire face à la période de vache maigre qui s'annonce (rechute des naissances intervenue depuis 1960 même si elle a fait place, dans les années récentes, à un certain redressement, allongement de la durée de la vie humaine, croissance moins forte). Le refus d'instaurer une large capitalisation collective alors que les circonstances étaient exceptionnellement favorables à une telle opération, a été justifié par une rhétorique archaïque au moment où, précisément, les fonds de pension poussaient l'Amérique à un nouveau dynamisme. L'épargne française abondante a été attirée, par des avantages fiscaux exorbitants, vers les obligations d'État au sein d'une énorme capitalisation individuelle — 4 000 milliards de FF — accumulée dans le cadre de contrats d'assurance-vie ; c'est ainsi que furent financés les déficits mitterrandiens. L'épargne américaine, plus faible, a été largement investie en actions ; elle a non seulement prospéré mais fini par détenir, par le biais des fonds de pension, des positions clef dans le capital des grandes

entreprises françaises. Dans les années récentes, la capitalisation à l'américaine a exigé des cotisations nettement plus faibles que la répartition à la française et avantage, dans la compétition, les firmes qui l'ont pratiquée.

Du point de vue de l'équité sociale, des générations favorisées par le montant de leurs retraites vont être suivies par des générations qui le seront nettement moins. De surcroît, ceux qui ont reçu une éducation poussée vivent plus longtemps que les travailleurs manuels et bénéficient d'une retraite pendant un plus grand nombre d'années sans que les mécanismes de la répartition tiennent compte de ce phénomène. Plus généralement, la retraite à 60 ans relève de la société d'hier où les archétypes étaient la fonction publique et le monde ouvrier. La société d'aujourd'hui est beaucoup plus diverse et demande des solutions plus flexibles et résultant de choix personnels.

Depuis 1990, la quasi totalité des pays européens a réformé ses régimes de retraite pour tenir compte d'un contexte nouveau à tant d'égards : démographie, économie et société. Dans le secteur privé, la France a, en 1993, amorcé un redressement mais ses gouvernements successifs n'ont pas pu ou pas voulu réformer les retraites du secteur public. Une décennie a été perdue et la fonction de stratège reniée. Le budget va supporter une charge très accrue et la France commence à être montrée du doigt par ses partenaires qui la jugent trop laxiste.

Faute d'un travail d'information et d'un débat public, une large part de l'opinion reste fidèle à de vieux rêves et à des conceptions démodées. Un énorme chantier est à ouvrir. Après un passé d'imprévoyance, il faut préparer le futur.

34.1 Un passé d'imprévoyance	page
34.2 Données pour l'avenir	page
34.3 Préparer le futur	page

Les graphiques mentionnés dans le texte ainsi qu'une table des matières détaillée se trouvent à la fin du chapitre.

¹ les pensions des retraités sont financées par les cotisations de ceux qui travaillent.

² Le nouveau système-monde, Entretien avec Michel Albert, Le Débat, novembre 1997.

34.1 Un passé d'imprévoyance

Pendant les trente glorieuses, les retraités étaient peu nombreux, l'effectif des cotisants s'accroissait rapidement, les salaires augmentaient, entraînant la hausse du montant des cotisations perçues : la situation des régimes de retraite était florissante. Endormie par cette aisance, la France, loin de regarder en face des prévisions de plus en plus inquiétantes, est tombée dans le piège grossier que lui tendait sa démographie.

34.1.1 Un système social, laxiste et piégé

Après avoir attribué généreusement des droits à pension à des personnes qui avaient peu cotisé et largement pratiqué la retraite anticipée, nous n'avons pas eu le courage de tirer les conséquences d'un double processus démographique :

- creux et boom des naissances suivi d'une rechute de ces dernières, et
- allongement de la durée de la vie.

34.1.1.1 La retraite à 60 voire à 55 ans

Si l'on songe aux manœuvres de l'agriculture, du bâtiment ou de l'industrie exerçant des activités fatigantes, qui ont quitté l'école très tôt pour travailler et dont la durée de vie est la plus brève, la retraite à soixante ans était pleinement justifiée. Mais, en 1981, leur nombre était en train de diminuer rapidement tandis que se développaient des emplois qui, impliquant un bon niveau d'éducation et une entrée tardive dans la vie active, correspondaient à des durées de vie plus longues.

À 60 ans, de nos jours, la majorité des membres des classes moyennes ou aisées sont en pleine forme et, dans l'activité professionnelle, leur expérience peut être un atout. La mesure qui consacrait, il est vrai, une évolution en cours, en étendant à tous le départ à 60 ans, n'était égalitaire qu'en apparence : les plus favorisés allaient en profiter le plus. « La retraite à 60 ans » était, pour partie, justifiée par une conception totalement erronée du chômage partagée par la majorité de la population et encouragée par les leaders politiques de tous bords (voir le chapitre 32 sur l'emploi) : le travail étant sensément rare, il fallait le partager. Entre 1985 et 1995 plus d'un million de personnes ont été placées en retraite anticipée, ce mouvement étant fortement encouragé par des aides publiques (Voir le **graphique 1** en fin de document). Les enquêtes internationales montrent que la progression des rémunérations à

l'ancienneté, rendant l'emploi des « vieux » plus onéreux que celui des jeunes, explique en partie cette tendance. Mais, la France souffrait surtout des graves défauts de son système éducatif (retard mis à généraliser l'enseignement secondaire, illettrisme trop répandu, exclusions dès le collège, formation professionnelle traitée en parent pauvre et formation continue très négligée, surtout pour les moins qualifiés). Au lieu de remédier à ces défauts, on prit des mesures palliatives très coûteuses et inefficaces qui accrurent le poids des charges sociales, rendant plus difficiles les embauches. La retraite à 60 ans pour tous fut l'une de ces mesures néfastes.

Certes, tout le monde occidental a connu, les mêmes phénomènes : une vie de travail plus courte, une durée de vie totale plus longue. Le **graphique 2**, en fin de document illustre, de façon frappante, l'exemple de la Grande-Bretagne. Mais les tendances ont été beaucoup plus marquées en France. L'Europe préconise aujourd'hui que 70 % des citoyens âgés de 20 à 65 ans travaillent. Cette proportion est, en France, de 60 % ce qui, pour l'équilibre des régimes de retraite fait une énorme différence : pas assez de cotisants, trop de prestataires (**graphiques 4 et 6**). Sur la période 1971-1991, en Europe, la France est le pays où la diminution du taux d'emploi masculin des 55-64 ans a été la plus forte, sans parler, comme aux Pays-Bas notamment, de redressement.

Taux d'emploi des hommes de 55-64 ans (1)

En %	1 971	1 991	1 999
France	73	42	39
Pays-Bas	79	42	49
États-Unis	77	64	66

En une génération, dans cette tranche d'âge, la proportion des hommes adultes au travail aura chuté de près de moitié pour devenir une des plus faibles du monde occidental ce que confirme le **graphique 5**. « Aujourd'hui 38 % seulement de la population sont actifs et supportent les autres 62 % de la population totale. » (2) Le rapport entre les actifs et ceux qui ne le sont pas est ainsi de 0,6 (38/62). Sans être aussi défavorable, le rapport entre actifs et retraités, en approchant de 1,5 puis de 1 va devenir redoutable. Un calcul simple montre en effet que, dans une population qui comptera moins d'un retraité pour 1,5 actif, pour assurer un remplacement du salaire par la retraite au taux de 75 %, il faut que le taux de cotisation pour la retraite atteigne plus de 50 % du salaire (contre 20 % environ aujourd'hui) ! C'est évidemment impensable.

1 Anne-Marie Guillemaard, données OCDE et Eurostat.

2 Pierre Bauchet, *L'imparfait libéralisme dans les sociétés occidentales*, Cujas, 1993.

Dès 1991, un « Livre blanc » exposait clairement les difficultés prévisibles de nos régimes, mais le gouvernement socialiste, au lieu de donner l'exemple de ce qu'un État stratège doit faire, ne prit aucune mesure. Comme dans le domaine des retraites des mesures telles que l'augmentation du nombre d'années de cotisations doivent être très progressives, tout retard pris, sous prétexte qu'il n'y a pas d'urgence, sera à terme très dommageable. Il fallut attendre qu'Édouard Balladur devienne Premier ministre pour que, en 1993 et dans le seul secteur privé, des correctifs partiels soient apportés à l'imprévoyance passée.

34.1.1.2. Droits extensifs d'un système très social

Primo, en France, fait rare en Europe, la couverture des salariés par un régime complémentaire procurant des prestations substantielles est quasiment générale. En Allemagne ou aux Pays-Bas, la fraction de la population bénéficiant d'une retraite complémentaire est de l'ordre des trois quarts ; elle n'atteint qu'un peu plus de la moitié en Grande-Bretagne.

Secundo, le « taux de remplacement » du dernier salaire par la retraite est élevé. La fonction publique a, comme dans maints domaines, été le modèle : un droit à pension égal à 2 % du salaire par année de travail, soit, pour 37,5 ans de cotisation, 75 % (la référence est d'ailleurs illusoire car les primes perçues par les fonctionnaires, très variables d'un titulaire à l'autre, n'ouvrent pas droit à la retraite). Compte tenu de l'incidence de l'impôt sur le revenu et de la disparition des frais liés à l'activité, l'objectif était que, lors du départ en retraite, la diminution du pouvoir d'achat soit faible. Le taux de remplacement est d'autant plus fort que le salaire est plus bas ; c'est la contrepartie de ce qui reste du plafonnement des cotisations et un autre aspect social de notre système.

Tertio, « Un climat de facilité a favorisé l'accumulation de mesures en faveur des personnes âgées dont le coût immédiat était facilement couvert par les hausses constantes de pouvoir d'achat, mais dont la charge ultérieure a été confiée aux bons soins des générations futures. » (1) Cette politique, combinée avec le développement de l'allocation vieillesse, a permis au nombre de ménages âgés et pauvres de chuter de manière spectaculaire dans les années soixante-dix : voir le **graphique 3** en fin de document.

Quarto, dans le secteur privé, la gestion des caisses est « paritaire ». ce qui est rare en Europe et remarquable dans notre pays où le dialogue entre syndicalistes et patrons a été difficile. La retraite est un domaine où, après que les représentants patronaux eurent participé à un grand laxisme, des décisions paritaires, tardives et insuffisantes mais néanmoins énergiques, ont été prises. Observons, aussi, que notre dispositif assure sécurité et solidarité. La faillite d'une firme comme le déclin d'une profession ou d'une région ne mettent pas en

1 Jean-Marie Poursin, La rupture entre générations, in *État-providence*, Le débat, folio actuel, 1996.

cause les pensions. Enfin, les droits à retraite sont « portables » : qui change d'emploi ne les voit pas réduits.

Quinque, dans le secteur public, l'État loin de surmonter les résistances corporatistes et de procéder par étapes, comme le secteur privé l'a largement fait, à une harmonisation des régimes de retraite puis à un rapprochement de leurs règles avec celles du secteur privé, a maintenu en place la grande hétérogénéité régnant entre les régimes. Leurs singularités, notamment en ce qui concerne l'âge de départ à la retraite, avaient, à l'origine, certaines justifications, mais, beaucoup ont disparu. Or, les fonctionnaires qui ont une durée de vie supérieure à la moyenne partent en retraite encore jeunes ce qui, comme on l'a déjà relevé, alourdira doublement le coût de leurs pensions. Il est probable que ces départs précoces en retraite sont la contrepartie de la très grande rigidité des carrières publiques. Alors que dans le secteur privé, la mobilité est devenue courante, elle n'est guère pratiquée chez les fonctionnaires où elle est rarement la voie qui facilite la promotion. Les instituteurs prennent leur retraite, en moyenne, à 56 ans. Que, dans nombre de ménages, les deux époux soient enseignants explique en partie ce phénomène : le second part lorsque le premier atteint ses droits à retraite. Or, les enseignants représentent, à eux seuls, 40 % des effectifs de la fonction publique. Il est compréhensible qu'un métier qui demande beaucoup engendre, in fine, de la lassitude. Ne pourrait-on y remédier en proposant aux intéressés un autre poste en fin de carrière ? On peut, de même, trouver normal qu'un conducteur de bus ou un pompier n'exerce plus leur fonction au-delà de 55 ans. À cet âge, sont-ils, pour autant, inapte à tout travail ?

Au total et en dépit de la « crise », nos régimes de répartition français, sans en avoir vraiment les moyens à long terme, ont été très généreux : le pouvoir d'achat des retraites s'est accru beaucoup plus fortement que celui des salaires : (1)

Revenu moyen	1 970	1 995	variation
Actifs	104 000	138 000	+ 34 %
Inactifs âgés	60 000	143 000	+138 %

34.1.1.2. Génération dorée des « vieux » et frustration des jeunes

Que les retraités d'aujourd'hui soient, dans leur ensemble, plus à l'aise que les jeunes, les retraités récents le reconnaissent. (2) Leur revenu a progressé, jusqu'en 1994, beaucoup plus vite que celui des « actifs » pour devenir, souvent, plus élevé et, en tout cas, plus sûr. Le

1 Jean Peyrelevade, *Le Débat*, octobre 1996.

2 Synthèses, *Revenus et patrimoines des ménages*, INSEE, édition 1996.

revenu des jeunes couples ayant des enfants est, très souvent, moins élevé que celui d'un ménage de retraités récents ayant deux pensions. Dans les années d'après guerre, il était usuel que les adultes viennent en aide aux plus âgés. Il est fréquent que ce soit aujourd'hui l'inverse.

Les retraités, qui possèdent 70 % du patrimoine des ménages, ont fini de rembourser les crédits attachés à leur logement. Créanciers, les taux d'intérêt, dès lors qu'ils sont redevenus positifs au regard de l'inflation, les favorisent tandis que les jeunes, emprunteurs, ne bénéficient plus, comme leurs aînés l'avaient fait, de l'érosion de leur dette. Depuis 1954, les montants en francs courants des allocations familiales n'ont pas été totalement revalorisés et leur pouvoir d'achat a été fortement réduit de sorte que le centre de gravité des allocations sociales s'est déplacé des jeunes vers les vieux.

Prestations de la Sécurité sociale

Répartition en %	1 960	1 996
allocations familiales	34	10
santé	34	45
retraites	34	45

C'est bien la « génération dorée » qui, née dans les années qui précédèrent la deuxième guerre, aura été la grande bénéficiaire de ce changement de pied : elle aura été aidée par les allocations familiales lorsqu'elle était jeune puis, devenue âgée, par des retraites généreuses. La génération du baby boom, a-t-elle craint que les processus qui permettaient aux enfants de vivre mieux que leurs parents ne soient enrayés ? Faut-il, comme certains démographes, voir dans les changements de comportement des plus jeunes une réplique inconsciente à la politique menée par la génération dorée ? Les mariages sont devenus moins nombreux, plus tardifs et moins féconds de sorte que la chute de la natalité, si le redressement amorcé ne s'amplifie pas et ne se prolonge pas, compromet, à terme, le versement de pensions élevées aux plus âgés.

Une autre réaction s'amorce : l'exil. Le montant des prélèvements obligatoires fait partie d'un ensemble, avec le petit nombre de stocks options accordé à des jeunes, qui diminue l'intérêt de la société française aux yeux de jeunes ingénieurs, techniciens ou financiers qui choisissent de travailler à Londres ou en Californie.

34.1.1.3. Bosses et creux démographiques

Ayant lourdement chargé la barque, même après que les trente glorieuses furent terminées, les Français prirent lentement conscience de phénomènes démographiques qu'il eut été aisé de leur exposer. Dès les années soixante-dix, en effet, le paysage démographique était clair.

Deux phénomènes

Les enfants nés entre 1920 et 1942, peu nombreux — un creux — furent suivis, de 1943 à la fin des années soixante, par la vague du baby boom — une bosse — qui, précédait elle-même des cohortes limitées d'enfants — une rechute. Conséquence inéluctable de cette succession de phases : le flux annuel des personnes atteignant 60 ans, égal à moins de 600 000 jusqu'en 2 005 va s'élever, brutalement, à 800 000. Une augmentation d'un tiers qui se répercutera, massivement sur les régimes de retraite.

À cette première évolution s'est superposée celle de la mortalité. L'espérance de vie à 60 ans qui, pour les hommes, était, dans les années cinquante, de 15 ans en moyenne est, aujourd'hui, de plus de 20 ans. Or, l'effet de l'allongement de la vie sur les prestations de retraite est bien plus que proportionnel :

Augmentation de la durée		
de la vie	5 ans/75	= 6 %
du service de la retraite	5 ans/15	= 34 %

La régularité avec laquelle la durée de vie s'est accrue contraste ainsi avec les fluctuations de la natalité, difficiles à prévoir lorsqu'elles se produisent. C'est en 1943, année redoutable s'il en fut, que la reprise des naissances s'est amorcée en France et, après que le nombre de ces dernières eut fortement fléchi, il a connu, depuis 1996, une timide reprise alors que la morosité des Français était grande. Pour autant, les responsables des régimes de retraite n'auraient pas dû être désarmés. En effet, à la différence des variations de la conjoncture économique qui, parfois brusques, ont des effets rapprochés, celles de la démographie sont lentes et ont des conséquences très différées. Aussi bien, même si la petite reprise récente de la natalité devait s'amplifier dans les années qui viennent, ce phénomène n'aurait pas d'effet marqué sur les régimes de retraite avant de très longues années.

La démographie et les régimes de retraite

Jusqu'aux années quatre-vingt, le rapport entre les actifs et les retraités, qui commande celui des cotisations aux prestations, a été exceptionnellement favorable : près de 4 actifs pour un retraité. Il chutera, à terme, au-dessous de 1,5 et dans un peu plus de dix ans années de multiples régimes de retraite connaîtront un nombre de pensionnés supérieur à celui des cotisants. (1) Voir, à nouveau, le **graphique 6** en fin de document.

Nous n'avons pas du tout tenu compte (dans le secteur public) ou pas assez (dans le secteur privé) de ces données démographiques, ni du fait que notre ouverture, sur l'Europe et sur le monde, exigeait que nos régimes sociaux contribuent à rendre la France compétitive et,

1 Rapport de Jean Michel-Charpin, Commissaire général au plan, 1999.

par la, créatrice d'emplois. Les Français savent que nous avons été imprévoyants : 80 % d'entre eux pensent que les retraités de demain auront un niveau de vie inférieur à celui des pensionnés d'aujourd'hui. (1) L'avenir aurait été moins préoccupant si nous n'avions pas, en outre, refusé la capitalisation collective.

34.1.1.4. Le refus de la capitalisation collective

Les Français, patronat compris, n'ont pas voulu compléter leur système de retraite par des fonds de pension conséquents. Ils ont même fait pire. Dans le cadre d'un système de répartition, il eut été possible de créer des réserves substantielles, notamment pour pallier, en partie du moins, ces bosses et ces creux démographiques qu'on a évoqués. États-Unis, Allemagne, Suède et Japon ont mené cette politique mais la France s'y est refusée. Pourtant l'AGIRC (régime des cadres du secteur privé), notamment, l'aurait pu ne serait-ce qu'en appelant les cotisations au taux qu'elle pratique aujourd'hui et qui est supérieur d'un tiers à celui qu'elle a longtemps utilisé.

Cependant, c'est bien par le développement de régimes de capitalisation spécifiques que les États-Unis et les pays de l'Europe du Nord, celle des frimas et des marchands, ont préparé l'avenir tandis que l'Europe du soleil et des souverains catholiques se montrait plus insouciant. « Nos compatriotes n'aiment guère que leurs institutions sociales soient prospères ; tout excédent leur est suspect. D'où le terme de « cagnotte » pour désigner un déficit moins élevé que prévu. » (2)

En outre, cette Europe du Sud a été très longtemps rétive aux placements en actions. Des expériences de capitalisation ont bien été tentées en France mais les fonds, gérés selon des formules fallacieuses ou placés en obligations, ont été dévastés par de mauvais calculs ou par l'inflation. Un fonds de retraite complémentaire des fonctionnaires, le CREF, avait cru judicieux d'adopter des formules originales qui ont été par la suite condamnées et qui l'ont conduit à réduire les pensions qu'il versait de quelque 16 % ! On démontre, cependant que le rendement de dotations aux retraites est égal

- dans le cadre de la répartition, au taux de croissance de l'économie,
- dans celui de la capitalisation, au rendement du capital, (3)

1 Sondage réalisé en mai 1999 pour le *Nouvel économiste* et les Caisses d'épargne.

2 Lettre de l'Observatoire des retraites, mars 2001.

3 Placement de longue durée, l'épargne retraite est très sensible aux variations du taux de capitalisation. Un franc immobilisé pendant trente ans devient 1,8F ou 4,3F selon qu'il est placé à 2% (répartition) ou 5% (ordre de

et que — « règle d'or » — les deux systèmes donnent des résultats équivalents lorsque le taux de croissance de l'économie et celui du rendement du capital sont égaux ce qui, à très long terme, est sensé se vérifier. Mais à très long terme seulement.

La gauche française est, depuis fort longtemps, hostile à la capitalisation dont le terme même évoque par trop, à ses yeux, celui de capitalisme. Les syndicats de salariés sont, de surcroît, cogérants des régimes de répartition. Ce n'est que très récemment qu'au sein du Parti Socialiste, Laurent Fabius a œuvré pour élargir la place encore modeste de la capitalisation. C'est Georges Pompidou qui, en 1967, avait instauré la participation du personnel aux bénéfices des entreprises, laquelle aboutit à une forme intéressante de capitalisation collective que nous l'examinerons au § 34.3. Cependant, les quelque 400 milliards de FF qui, à ce jour, ont été collectés dans ce cadre ne représentent que le dixième des montants recueillis par l'assurance-vie.

La réalité, en effet, n'est nullement conforme aux affirmations péremptoires de ceux qui sont hostiles à la capitalisation : en France, répétons-le, celle-ci a, bel et bien, été fortement encouragée et, qui plus est, dans la forme la plus inégalitaire qu'on puisse imaginer. Les versements effectués dans le cadre des contrats d'assurance-vie — 50 000 FF par souscripteur et par an en moyenne — ont, pendant des années, absorbé la moitié de l'épargne financière des ménages français. Un tiers d'entre eux a un tel contrat (près de la moitié des cadres, des professions libérales et des agriculteurs). Or les revenus de ces patrimoines sont capitalisés en franchise d'impôt et la transmission du capital a été exonérée d'impôt sur les successions. Alors que les revenus des retraités devenaient moins inégalitaires, les différences des patrimoines se sont, au contraire, accrues (1), l'assurance-vie contribuant largement à ce phénomène.

Tandis que l'assurance-vie finançait, par la souscription aux obligations émises par l'État, l'essentiel du déficit public français, se produisait, dans le monde, une révolution : la création puis l'énorme développement des *pension funds* investis en actions. Elle a, notamment, provoqué une seconde jeunesse du capitalisme américain.

34.1.2 L'explosion des *pension funds*

Si le leadership des États-Unis s'est manifesté à la fin du XX^e siècle, ce fut, certes, en raison

grandeur parfois retenu pour le rendement sur très longue période d'un portefeuille diversifié). *Note préparée pour le Conseil d'analyse économique* 1998.

1 Synthèses, *Revenus et patrimoine des ménages*, INSEE, édition 1996.

de leurs découvertes technologiques comme de l'effet de puissance dont le \$ et eux-mêmes ont bénéficié, notamment en raison d'une incontestable supériorité militaire. Les fonds de pension auront fortement contribué à établir ce leadership.

34.1.2.1 Rôle des fonds dans l'économie

Créés dans les années cinquante, aux USA, les fonds de pension ont vu, dans les dernières années, leurs réserves bondir et dépasser, à la fin de 1999, 80 000 milliards de FF ⁽¹⁾ pour l'ensemble des pays industrialisés dont les deux tiers aux États-Unis. Voir le **graphique 7** en fin de document.

Un placement majoritaire en actions ayant été choisi par la plupart des fonds, ceux-ci ont été favorisés par la hausse des bourses — historiquement exceptionnelle — qui depuis 15 ans a procuré des valorisations annuelles proches de 10 %, nets d'inflation. La France est restée à l'écart de ce phénomène. Les actifs des fonds français représentent moins de 10 % de notre PIB alors qu'ils s'approchent de 100 % voire les excèdent aux États-Unis, aux Pays-Bas et en Suisse. Ne caricaturons pas, pour autant, la situation : aux États-Unis, si les fonds de pension génèrent 60 % du montant des retraites, la Social Security, publique, qui fonctionne en répartition, en procure 40 %.

Reste que les grands fonds américains, dans le secteur public comme la Calpers, ou privés, comme ceux des grandes sociétés, gèrent chacun des centaines de milliards de FF de capitaux. Il est frappant de voir que le fonds de pension de General Motors avait, au printemps 2002, une valeur de 70 milliards de \$ qui était le double de la capitalisation boursière de la société. Il est vrai que, chez General Motors, à chaque salarié en activité correspondent 2,5 retraités. Puissants, les fonds sont des actionnaires autrement exigeants que les personnes physiques dont l'union, possible, est éphémère. Aiguillonnant le capitalisme, ils l'ont poussé à s'internationaliser pour obtenir la rentabilité maximum.

La gestion d'une large partie des fonds est déléguée à des organismes financiers et une concurrence intense existe entre eux pour séduire les fonds. Sur ce marché, la performance boursière immédiate est devenue une obsession. Dès lors, le système ne va pas sans faire apparaître des contradictions entre les intérêts des retraités, qui, passés dans le camp des « capitalistes », cherchent la valorisation maximum de leurs droits et ceux des salariés qui peuvent, notamment, être touchés par des « restructurations » brutales.

Les fonds auront, en tout cas, contribué à assurer, pour un temps au moins, la suprématie du capitalisme à l'anglo-saxonne sur la forme rhénane.

¹ Intersec, cité par *The Economist*, 24 nov 2000.

34.1.2.2 Pension funds et marchés financiers

Désormais, les fonds constituent le pilier essentiel des marchés de capitaux et leur puissance est le premier des facteurs qui expliquent la force des places financières anglo-saxonnes. En Grande Bretagne, les services financiers et la City jouent désormais un rôle économique aussi grand que l'industrie.

Bénéficiant, pour financer leur expansion, des vastes ressources des fonds de capitalisation, les Britanniques, mais aussi les Hollandais ou les Suisses ont vu se développer, relativement à la dimension de leurs pays surtout, des firmes plus internationales et plus puissantes que les nôtres : Royal Dutch et Unilever, Novartis ou Nestlé. L'étroitesse de notre marché d'actions a été une des causes du faible nombre de nos entreprises géantes. À la fin de 2000 la première société française par sa capitalisation boursière, France Télécom, ne se classait qu'au 36^e rang mondial, suivie par TotalFinaElf, 39^e. Dans ce classement, parmi les 100 premières entreprises mondiales on ne trouvait que six françaises.

34.1.2.3 Le contrôle des firmes françaises

« L'ironie veut qu'en l'absence de fonds de pension, les profits des entreprises françaises alimentent en priorité les revenus des retraités américains. » (1) L'absence de fonds de retraite français explique, en effet, que les principaux actionnaires des grandes entreprises françaises soient devenus des fonds étrangers (et que les PME novatrices aient eu des difficultés à trouver des fonds propres). Les Français, hostiles à la capitalisation, ont dû constater que la collectivité des fonds anglo-saxons avait décidé du changement de contrôle de plusieurs de leurs grandes sociétés. Chez Elf, par exemple.

34.1.2.4 Capitalisation et conjoncture

Le succès, contingent, des fonds de pension a renforcé l'optimisme et la consommation des Américains. Quand on observe, à la fois, le faible taux d'épargne et le déficit extérieur des USA, il est clair que leur exubérance est allée trop loin. A contrario, en Europe et en France, les enquêtes montrent que les gestionnaires des régimes de retraite et les hommes politiques, en différant les réformes, provoquent périodiquement l'inquiétude des futurs retraités, consommateurs d'aujourd'hui.

Si les Français épargnent beaucoup, ils tirent des fruits médiocres d'une épargne dont une trop large part a financé les déficits publics. Les fourmis françaises n'ont guère profité de

¹ Nicolas Baverez, *Les orphelins de la liberté*, Plon 2000.

la croissance fabuleuse des entreprises qui s'est accélérée dans les dernières années du XXe siècle.

34.1.2.5 Capitalisation et concurrence mondiale

Dans la phase de hausse de la bourse, les mécanismes de la capitalisation ont procuré un avantage non négligeable aux sociétés qui les ont utilisés par rapport aux autres entreprises. La retraite par capitalisation assurait, à l'origine, une « prestation définie », l'employeur garantissant le montant des retraites versées. Puis, une autre formule s'est développée aux États-Unis, celle de la « contribution définie » : l'entreprise ne garantit plus le montant des retraites mais s'engage simplement à verser une cotisation annuelle laquelle « excède rarement 10 % du salaire brut. » (1) Son développement a été tel que, compte tenu des versements volontaires des salariés (législation 401 K), plus de la moitié des capitaux des fonds américains et plus de la moitié des salariés qui y sont affiliés se trouvent désormais dans le cadre de cette « defined contribution. » Voir le **graphique 8**.

Les entreprises anglaises commencent à suivre cette voie et la nature des placements effectués par les *funds* a commencé à changer : lorsqu'ils sont en charge de leur future retraite, les salariés demandent à leurs mandataires de se montrer moins optimistes que les employeurs ne l'étaient : ils investissent davantage en titres à revenu fixe et moins en actions. Finalement, par ces nouvelles pratiques, les employeurs anglo-saxons ont réduit leurs charges sociales et renforcé leurs positions compétitives au prix d'un risque accru pour les salariés dont les retraites cessent d'être garanties.

La Commission européenne souligne l'avantage concurrentiel obtenu par les pays qui utilisent fortement la capitalisation. « Les systèmes de répartition, dans le contexte qui a été celui des 15 à 20 dernières années, ont exigé un financement trois fois plus élevé que les systèmes de capitalisation. De son côté, le Ministre des finances des Pays-Bas a rappelé qu'actuellement, dans son pays, 20 % des retraites complémentaires résultaient de cotisations et 80 % des revenus des placements. » (2)

34.1.2.6 Caractère peu social de ces systèmes

Si les régimes français sont moins équitables qu'on ne le croit en général, la capitalisation telle que les Anglo-saxons la pratiquent est, par construction, franchement inégalitaire. Aux États-Unis, presque tous les citoyens bénéficient d'une retraite de la *Social Security* et la quasi

1 Le Pt de l'Association des pension funds américaine, in *Financial Times*, 26 avril 1996.

2 K. de Ryck, *Rebuilding pensions*, 2000.

totalité des grandes firmes a un *pension fund*, mais à peine plus de 10 % des entreprises de moins de 100 salariés, dont la place grandit dans l'économie, ont créé un système de retraite par capitalisation.

En Grande Bretagne, pour faire place aux *pension funds*, la retraite de base versée par l'État, a été délibérément réduite à quelque 300 euros ou 2 000 francs par mois environ. En outre, le gouvernement de Mrs Thatcher a incité les salariés à quitter leurs régimes collectifs complémentaires pour souscrire des contrats individuels auprès des compagnies d'assurance. Cinq millions de personnes ont suivi cette voie mais plus d'un million y a été poussé par des vendeurs payés à la commission vers une option qui était contraire à leurs intérêts. Des indemnités de l'ordre de 20 milliards de FF ont été réclamées aux compagnies. (1) On a vu, en outre, une grande compagnie d'assurance faire faillite.

En tout état de cause, un défaut des plans individuels de capitalisation est leur coût élevé. Aux frais commerciaux s'ajoutent, chaque année, des coûts administratifs et ceux de l'investissement, au sein de comptes individuels, du montant des cotisations versées. Un tiers de la valeur finale des capitaux investis peut ainsi disparaître. Dans l'avenir, la concurrence aidant, il est possible que, des modes de gestion plus efficace réduisent ces prélèvements, redonnant un plus grand intérêt aux contrats individuels.

Ainsi, un état des lieux de nos régimes de retraite met en évidence trois défauts :

- une dangereuse imprévoyance : après avoir favorisé la « génération dorée », les données démographiques laissent prévoir des jours difficiles ; il eut été possible et cela aurait été très opportun, de compléter, pendant la période de vaches grasses, notre système de répartition par une dose raisonnable de capitalisation ; la répartition marche aisément lorsque le rapport entre cotisants et retraités augmente ; elle souffre dans le cas inverse qui va être notre lot ; les finances publiques vont devoir supporter les conséquences, lourdes, de la lâcheté ou de la maladresse dont ont fait preuve nos dirigeants. Une agence de *rating* a dressé le **graphique 9**, alarmant, de l'évolution possible de notre dette publique.
- une justice sociale moins grande qu'on ne le dit : notre système, plus équitable que la capitalisation à l'anglo-saxonne, avantage cependant les plus favorisés ; le départ en retraite pour tous à 60 ans a accentué les inégalités plus qu'il ne les a réduites ;
- un mauvais partage des responsabilités : l'État s'avère incapable de gérer les retraites qui sont de sa responsabilité mais, par des décisions telles que la retraite à soixante ans, il compromet l'équilibre des régimes privés gérés de façon paritaire ; en refusant de généraliser la capitalisation chez les salariés, nos systèmes encouragent l'irresponsabilité des citoyens ;

1 Lettre de l'Institut de Recherches Economiques et Sociales, novembre 1994.

l'un des avantages majeurs de la capitalisation est, en effet, de faire choisir par les futurs retraités le type de placement qu'ils préfèrent. De bénéficiaires passifs d'allocations ils deviennent davantage des acteurs.

34.2 Données pour l'avenir

Avant d'examiner les perspectives des retraites des secteurs privé et public on doit se demander si notre participation à l'Europe a modifié les règles du jeu.

34.2.1 Le cadre européen

La France, clairement insérée dans « l'Euroland », doit tenir compte de la concurrence que se livrent entre elles les firmes et, par leur truchement, les institutions collectives. La compétitivité des firmes comme les emplois qu'elles créent dépendent, en effet, pour une part, de l'efficacité des services collectifs, systèmes de retraite compris.

L'édification progressive d'une fédération européenne voue la nation à ses missions sociales (éducation, emploi, retraites et santé). Elle devra le faire de manière responsable, en respectant, comme elle s'y est engagée, les grands équilibres économiques. Elle le fera à sa manière et en tenant compte de ses traditions.

Loin d'imposer un modèle uniforme, l'Europe peine à harmoniser des régimes de retraite hétérogènes : ils expriment tellement les lignes de force profondes des sociétés que leur harmonisation au sein de l'Union est forcément lente.

34.2.1.1 L'Europe des retraites en échec

Au début des années quatre-vingt-dix, la Commission européenne avait tenté de faire reconnaître la triple liberté :

- des épargnants, de souscrire un contrat individuel émis dans un quelconque pays de l'Union ;
- des gestionnaires de « produits » de retraite, d'offrir leurs services dans toute l'Europe, ce qui implique, notamment, que tous les versements à un système de retraite effectués par une entreprise ou par un salarié européens soient déductibles dans les mêmes conditions des impôts dus ;
- des fonds de retraite, de placer leurs capitaux dans les pays de leur choix.

D'inspiration libérale, ces dispositions étaient très étrangères à notre système obligatoire, monopoliste et sans capital. La France s'est associée à l'Allemagne pour bloquer les efforts de Bruxelles et le développement de la concurrence qui se serait manifestée, au premier chef, par l'offre de formules de capitalisation à l'anglo-saxonne. Les deux pays, traditionnels moteurs de la construction européenne, entendaient, au demeurant, ménager des souscriptions aux emprunts que leurs États émettent. L'Allemagne est, en outre, soucieuse de protéger le financement de ses entreprises auquel contribuent, si fortement, leurs fonds de pension internes.

Combats d'arrière garde sans doute car les grands gestionnaires anglo-saxons de fonds de retraite (1), groupés au sein de la *European Federation for Retirement Provision*, ne relâcheront pas leur pression, désireux qu'ils sont de s'implanter hors de leurs pays d'origine. De leur côté, de grandes sociétés, soucieuses d'uniformiser leur système de retraite afin de favoriser la mobilité de leur personnel, ont fondé une association qui milite en faveur de solutions européennes. Les citoyens, de leur côté, ne poussent guère l'Union à unifier les régimes puisque 2 % seulement d'entre eux travaillent dans un pays de l'Union autre que celui de leur origine.

C'est au nom de l'unification et de l'élargissement du marché des capitaux que la Commission plaide en faveur de l'harmonisation des régimes de retraite européens tant leur rôle pour ces marchés peut être essentiel. Son livre vert, publié en 1997, et sa communication de mai 1999 rappelaient cet objectif en même temps qu'était publié un plan d'action pour les services financiers (banques, assurances, gestion de valeurs mobilières).

La création de l'euro a fait faire un pas de géant en direction de la troisième liberté citée ci-dessus. Les institutions qui servent des retraites avaient l'obligation de constituer des réserves dans la monnaie correspondant aux pensions. Cette monnaie étant désormais l'euro les institutions placent librement leurs fonds dans l'espace de l'euro et non plus sur leur seul territoire national. Ce changement a joué un rôle important pour transformer la zone euro en une terre de concurrence. Voir le chapitre 23.

Au début de l'année 2000, une soixantaine d'économistes ont lancé un appel à la Commission pour qu'elle joue un rôle plus actif dans l'analyse des régimes de retraite en vigueur en Europe et dans l'harmonisation des données chiffrées les concernant de façon à favoriser les comparaisons et la compréhension par le public. Les signataires ont souhaité que la Commission tout à la fois lance des enquêtes, suscite un débat européen et fixe des normes

1 Mercury asset management, firme britannique passée sous le contrôle de l'américain Merrill Lynch gèrait, à la fin de 1998, 240 milliards de \$ de fonds d'épargne collective.

communes. Ils ont, notamment, demandé que des échantillons de ménage, établis de façon identique, permettent de mieux connaître le fonctionnement des retraites en Europe et que les prévisions des divers régimes soient établies selon des hypothèses uniformisées.

On doit approuver ces vœux. À notre époque, le rôle d'un État ou d'une autorité supranationale n'est pas de trancher *proprio motu* mais d'éclairer et d'organiser un débat public qui permette à des citoyens mieux éclairés, de faire connaître leurs préférences. Celles-ci étant dégagées, l'autorité peut, légitimement, prendre les dispositions qui les mettent en œuvre.

34.2.1.2 Une gestion moins laxiste

Depuis 1983, il est clair, en tout cas, que l'Europe nous impose une gestion non pas « rigoureuse », comme on le dit trop aisément, mais moins laxiste. Nous sommes, depuis plusieurs années, bel et bien au pied du mur car nous avons combiné :

- un niveau de cotisations qui, figurant parmi les plus forts de la communauté, peut difficilement être relevé de façon substantielle ;

- un endettement de l'État lui aussi élevé et, surtout, une forte dette invisible de la nation : l'Allemagne et la France ayant des cotisations de retraite fortes ont, implicitement, promis des retraites substantielles. Or, elles se sont gardées d'inclure cette catégorie de dette dans les critères de Maastricht. Si un chiffrage rigoureux de cette dette est difficile — les promesses ne sont pas formalisées et le montant de l'engagement dépend du taux d'actualisation retenu — en toutes hypothèses, France et Allemagne sont dans une situation défavorable.

Les disciplines européennes nous interdisant aussi bien une forte hausse des cotisations que le déficit/endettement, nous devons chercher d'autres solutions.

34.2.2 Perspectives de nos régimes de retraite

La gestion des régimes de retraite intéresse la quasi totalité des Français et les sommes en jeu sont énormes :

Retraites versées en 1998 (1)	milliards FF	%
Bénéficiaires		
<i>Salariés du secteur privé</i>		
Retraite de base	377	37
Régimes complémentaires obligatoires *		
Total salariés privés	258	25
<i>Autres bénéficiaires</i>	635	62

1 Document préparé pour le Conseil d'analyse économique du Premier ministre, 1998.

Artisans, professions libérales, agriculteurs		
Total du secteur privé	<u>102</u>	<u>10</u>
Secteur public		72
Total général	737	<u>28</u>
	<u>286</u>	100
	1 023	

* ARRCO et AGIRC

Dès lors, la retraite entre, forcément, dans le champ politique. Sa réforme a joué le rôle de déclencheur des grandes grèves de l'hiver 1995. Mais, si la lutte fut longue le débat fut des plus confus. Il n'aida guère à ce que les Français comprennent les enjeux.

34.2.2.1 Le secteur privé

Il fallut attendre 1993 pour que les « partenaires sociaux », encouragés par un gouvernement de droite, entreprennent, dans le secteur privé — plus des deux tiers des cotisants — les réformes évoquées dans le Livre blanc remis à Michel Rocard en 1991.

Primo, la durée de cotisation requise pour bénéficier d'une pension à taux plein doit être portée, par étapes, de 37,5 à 40 ans.

Secundo, par étapes aussi, la pension va être calculée en se référant aux 25 meilleures années de salaire au lieu de 10. Il en résultera une baisse sensible, du taux de remplacement. Ce taux tombera, en vingt ans, pour un ouvrier de quelque 80 % à moins de 70 et, pour un cadre supérieur de 51 à 42 %. (1)

Tertio, et, en principe, pour la dernière fois, les taux de cotisation seront relevés, également par étapes. Le patronat s'est rallié à cette décision après de longs débats en son sein. La Fédération des Assurances, notamment, avait préconisé un blocage des taux de cotisation de façon à permettre à la capitalisation de se développer. Au-delà de cette dernière hausse, l'équilibre est donc recherché par la baisse des prestations. C'est, évidemment, une inflexion non explicite mais décisive dans l'histoire sociale française.

Quarto, en application de ce qui précède, la progression de la valeur du « point » de retraite a été enrayée ; elle n'est plus indexée sur les salaires (comme cela reste le cas dans le secteur public) mais, sur les prix ; en outre, en 1994, un blocage temporaire de la valeur du « point » de retraite fut décidé et la revalorisation fut limitée, pour les années 1996 à 1999, à 1 % par an. Si l'on ajoute que les cotisations sociales, CSG en tête, acquittées par les retraités, ont été portées à 9 % de la pension, on est bien entré dans une phase où, désormais, le pouvoir d'achat du retraité du secteur privé non seulement progresse moins vite que les

1 Cardif.

salaires mais plafonne voire régresse légèrement.

Quinque, on a cherché à réduire d'un quart les frais de gestion (4,9 % des cotisations) en 1996. Dans ce but, les 45 régimes fédérés par l'ARRCO ont, au 1er janvier 1999, constitué un régime unique avec un « point » de retraite commun dont la valeur initiale a été fixée à un euro. La fusion de l'ARRCO (salariés) et de l'AGIRC (cadres) est prévisible. La notion de « cadre », en partie établie par l'existence des caisses de retraite spécifiques, paraît ainsi vouée à disparaître.

Dans le secteur privé, la France a donc réellement engagé rationalisation et, sans le dire trop haut, baisse du pouvoir d'achat des retraités. On observera que ces mesures, vitales pour la plupart des citoyens, ont été prises sans débat. Ce comportement a des conséquences. Lorsque les responsables n'ont pas confiance dans la maturité des citoyens, ceux-ci, en retour, deviennent méfiants. « Le public aurait davantage confiance dans un système de pensions si on disait clairement vers quoi on s'oriente à long terme. » (1)

34.2.2.2 Le secteur public

Si des mesures ont été prises dans le secteur privé, rien de tel n'a eu lieu dans le secteur public où le coût des pensions va bondir.

Pensions des fonctionnaires

en milliards de FF constants

1 998	2 010	2 020	2 030	2 040
172 (2)	269	325	379	453
= 100	156	189	220	263

De leur côté, les charges de retraite des hôpitaux et des collectivités locales vont plus que tripler. Si la situation des régimes de retraite du secteur public est bien plus mauvaise que celle du secteur privé, celle des retraités est meilleure.

Des retraités favorisés

Qu'il s'agisse des taux de cotisation, du nombre d'années de cotisations requis ou de l'indexation des pensions, les fonctionnaires semblent favorisés par rapport aux salariés du secteur privé. En moyenne, le montant des retraites semble supérieur à ceux du secteur privé. Ils font observer que les primes qu'ils perçoivent n'ouvrent pas droit à retraite et que, à

1 OCDE, *Le vieillissement*, working paper n°156, 1995.

2 Il s'agit ici des agents civils et militaires de l'État *stricto sensu*, le chiffre de 286 milliards du tableau qui figure à la page 18 concerne l'ensemble du secteur public, collectivités locales et hôpitaux publics compris.

qualification équivalente, les rémunérations peuvent être plus favorables dans le secteur privé.

Retraite mensuelle moyenne en francs (1)

<i>Salariés du secteur</i>	<i>Hommes</i>	<i>Femmes</i>
privé	10 516	6 701
public *	13 340	11 214

* Fonctionnaires civils de la fonction publique d'État

Des droits à pension — tel l'âge du départ à moins de 60 ans — ont été maintenus alors que la durée de la vie et les conditions de travail avaient, pour la grande majorité des bénéficiaires, évolué.

Régimes très déséquilibrés ou charges potentielles énormes

Des départs en retraite précoces, combinés avec l'allongement de la vie humaine, vont considérablement alourdir le coût des retraites du secteur public.

Revenir sur des avantages que les intéressés considèrent comme acquis même s'ils ne figurent pas dans une convention sera difficile. D'autant plus que, dans le secteur public, n'existent pas de « caisses » que salariés et directeurs auraient, comme dans le secteur privé, gérées de façon paritaire ainsi que le secteur privé a appris à le faire. Les données d'une discussion sur les retraites du secteur public sont, au demeurant, fort complexes car, au fil des ans, un grand désordre s'est installé. D'abord, le système de retraite public est morcelé en une centaine de « régimes spéciaux » et leurs affiliés, craignant que des fusions ne soient l'occasion de réduire les avantages qui leur sont propres, refusent la rationalisation que l'ARCCO vient de réaliser.

Ensuite, l'État ne prévoit ni cotisation de retraite ni pension correspondante sur une partie, pour certains fort substantielle, de la rémunération : les primes. Même si, pour palier cette carence, des régimes de capitalisation — Préfon et CREF — ont été créés, les primes constituent un maquis difficile à pénétrer. Un ministre des finances expose qu'avant de connaître celles que percevaient ses collaborateurs il avait dû réclamer dix fois l'état adéquat. (2) Dès lors, faute de transparence — ce qui, s'agissant du secteur public, est particulièrement choquant — toute réforme des retraites dans ce domaine fait craindre que ne s'ouvre un débat interminable sur la multiplicité des régimes et sur les primes. Ce n'est pas une raison pour ne pas agir mais les difficultés doivent être bien repérées.

Le contraste est donc fort entre le domaine privé aux gestionnaires actifs, aux domaines bien circonscrits et le domaine public, touffu et obscur, jusqu'ici impuissant à se réformer.

1 Droit direct des anciens salariés ayant exercé une carrière complète. SESI. Échantillon inter-régime de retraite, 1997.

2 Jean Arthuis, *Dans les coulisses de Bercy*, Albin Michel, 1998.

Les déficits menacent dans les deux secteurs mais ils sont proportionnellement beaucoup plus forts dans le second comme le montrent les deux dernières lignes du tableau ci-après.

Prévisions de déficit (1)

À législation inchangée

<i>milliards de FF</i>	2 020	2 040
Secteur privé	147	392
Secteur public	240	420
<i>en % des cotisations</i>		
Secteur privé	5	10
Secteur public	21	32

La France aborde ainsi le XXI^e siècle avec des systèmes de retraite qui, après avoir été très ambitieux, sont, inégalement mais sérieusement, déséquilibrés et ne pourront répondre aux attentes des citoyens. Ses régimes de répartition vont tanguer dans la tempête démographique : la vague du papy boom arrive. Que faire ? Quelles pistes méritent d'être explorées ? Comment combiner les mesures dans un ensemble voulu ou accepté par les citoyens ?

34.3 Préparer le futur

Des retraites équitables pour les pensionnés et supportables par l'économie sont une des pierres de touche d'une société moderne. En Italie, la réforme des retraites a été la manifestation la plus nette de la volonté du pays de sortir de la gestion déplorable qui avait été, si longtemps, la sienne.

Les pages qui précèdent se sont efforcées de montrer qu'il était impensable de laisser les choses en l'état en France. Les Français le savent : l'avenir des retraites figure parmi leurs principales préoccupations. 92 % des salariés estiment qu'une réforme est urgente (2) Un rapport commandé au Commissaire Général au Plan l'a, en 1999, confirmé. Il fut suivi d'un autre, signé de René Teulade, qui a tenté de justifier que les réformes soient, une fois encore, reportées, après les élections de 2002 en tout cas. On a pu penser que la création d'un Conseil d'orientation des retraites avait le même but, et le MEDEF a refusé d'y participer. Les situations des régimes de retraite semblent, en effet, assez établies. Nous avons perdu beaucoup de temps. Trop de temps. Ce n'est pas parce que les retraites appellent des solutions à long terme qu'il faut les différer. « La principale leçon de 1993 est que les

¹ Rapport de Jean-Michel Charpin, Commissaire général au Plan, 1999.

² Enquêtes SOFRES pour un groupe de journaux de province, octobre 2000 et CSA pour Manpower-Liaisons sociales, automne 2001.

réformes ne sont acceptées par l'opinion que si elles sont d'application progressive. C'est pourquoi elles doivent être décidées à temps. Plus on attend, moins elles pourront être étalées dans le temps, et moins elles seront facilement admises. » (1)

Au cours des années récentes, les objectifs que l'on vise lorsqu'on réforme un système de retraite se sont élargis. On ne cherche plus seulement des équilibres financiers mais, aussi, à favoriser l'expansion. Dans la réforme en profondeur que l'Allemagne vient de réaliser, les pouvoirs publics et les partenaires sociaux étaient très conscients de l'inconvénient que présentent des charges sociales trop lourdes lorsqu'on veut assurer la croissance d'une industrie allemande concurrencée. On a donc cherché à maintenir un niveau de retraite acceptable, dans une conjoncture démographique particulièrement difficile, en limitant strictement la hausse des cotisations. En France, il faut ardemment souhaiter que disparaisse la vision archaïque de l'emploi, dont on peut craindre qu'elle soit encore majoritaire, et qui incite, pour « partager le travail », à favoriser les retraites anticipées. Une conception moderne qui ne vise pas le chômage le plus réduit mais l'emploi le plus développé, favorisera, au contraire, la prolongation du travail pour tous ceux qui le peuvent.

Les éléments de solution (§ 34.3.1 ci-dessous) sont bien connus et sur plusieurs d'entre eux — développer la modeste capitalisation collective qui existe déjà, continuer à freiner la progression des retraites par rapport aux salaires, permettre un départ en retraite à un âge variable, la pension étant fonction du nombre d'annuités acquittées — on est sans doute assez proche d'un consensus. Encore faut-il mener à bien la manœuvre : exposer les enjeux aux citoyens, leur proposer et leur faire approuver les grands axes d'une réforme et, enfin, la réaliser.

34.3.1 Les éléments de solution

34.3.1.1 La capitalisation, enfin ?

En Europe le seul système de retraite qui ne soit pas mis à mal par un changement de contexte démographique pourtant aussi difficile qu'ailleurs, est celui des Pays-Bas : la majorité des pensions versée a pour origine le revenu tiré de capitaux accumulés en combinant actions et obligations. Nous avons longuement évoqué, dans la première partie de ce chapitre, le refus de la capitalisation collective et le fait que la capitalisation individuelle, réalisée dans le cadre de contrats d'assurance-vie, avait privilégié les obligations. De tradition,

1 Édouard Balladur, *Le Monde*, 12 décembre 2001.

les Français donnent une place réduite aux actions. Le **graphique 10** montre pourtant qu'au cours des années écoulées depuis le premier conflit mondial, un capital investi en *actions* avait été **multiplié par 31** en *obligations* avait été **divisé par 2,5** (coupons réinvestis dans les deux cas) en or gardait simplement son pouvoir d'achat.

Attraits et risques des actions.

Dans un pays où l'économie de marché domine, les actions constituent, normalement, un placement fructueux. C'est en misant sur elles que les fonds anglo-saxons et ceux de quelques pays européens ont connu leur prodigieux développement et conquis leur forte influence sur les entreprises (§ 34.3.2). Mais une conjoncture défavorable aux actions est intervenue en 2001 dont il est difficile de prévoir la durée.

Les cours des actions connaissent, en effet, de brusques rebonds mais aussi de très longues périodes de vaches maigres, comme ce fut le cas aux États-Unis de 1929 à 1950 et de 1965 à 1975 ou de 1962 à 1982 en France. Même si, dans les années qui viennent, la croissance reste convenable, une situation démographique dans laquelle la main d'œuvre deviendra plus rare pourrait provoquer un partage entre salaires et profits moins favorables à ces derniers.

On a vu que les pays anglo-saxons, passaient de la « prestation définie » à la « cotisation définie ». Dans le nouveau système les retraités assument les risques des fluctuations et ils demandent aux gestionnaires des fonds de minimiser les aléas. Plus intéressés par les actions que jadis, les Français vont-ils les accepter comme élément du capital destiné aux retraites au moment où les régimes anglo-saxons réduisent la place privilégiée qui a été la leur et où les circonstances pourraient devenir moins favorables à ce type de placement ?

Il est, en tout cas, peu probable que toutes les conditions propices au démarrage d'un système de capitalisation se trouvent à nouveau réunies, comme elles l'avaient été dans les années soixante. De fausses manœuvres seront, en tout cas, exploitées par les partisans du « tout répartition » pour bloquer indéfiniment le développement de la capitalisation.

Démographie et capitalisation

La prévision, comme l'escalade, comporte des degrés de difficultés diverses. La démographie est au degré un : la prévision est relativement aisée en raison de l'inertie des phénomènes. L'économie est au degré deux mais on atteint le degré trois dans la gestion financière. Pendant les « trente glorieuses », notre pyramide des âges — peu de retraités, beaucoup de cotisants, comme la croissance économique aurait permis de lever une double cotisation :

une, forte, pour servir les pensions en cours, la seconde, modeste et capitalisée, pour préparer les « bosses » des futures retraites. Malheureusement les esprits français n'étaient pas prêts.

La phase démographique dans laquelle nous entrons — beaucoup de retraités et relativement peu de cotisants — ne permet plus d'envisager le lancement d'un régime de capitalisation collectif substantiel. **Après avoir été un épouvantail, la capitalisation ne doit pas devenir un leurre : dans les années qui viennent le problème majeur des retraites françaises restera celui de l'équilibre des régimes de répartition.**

Pour autant, ce n'est pas une raison, dans un domaine où on ne bâtit que très lentement, pour ne pas encourager une capitalisation limitée, ayant un caractère très complémentaire. Les conseillers de Lionel Jospin ont, en 1998, publié une note reconnaissant qu'« un système fonctionnant en répartition pure n'est pas compétitif » (1) et la gauche française a, tardivement, accepté une capitalisation que la droite aura, elle aussi — c'est plus, étonnant — méconnue. Le parti socialiste allemand s'est, également, rallié à une capitalisation modeste de caractère complémentaire.

La France, l'Allemagne et les retraites

Au regard des retraites, la situation de l'Allemagne présente des analogies avec la nôtre : puissants régimes de répartition, peu de capitalisation autonome. Mais, dans le secteur privé, les retraites complémentaires sont, pour l'essentiel, versées par les entreprises qui constituent, à cette fin, dans leur bilan, des fonds de pension très substantiels. Quel contraste entre cette capitalisation et la nôtre ! L'allemande aura financé la croissance des entreprises, la française le déficit des finances publiques.

En septembre 2000, le Chancelier Schröder a proposé, une solution de compromis. La durée de cotisation requise sera portée à 45 ans et la hausse des cotisations obligatoires limitée jusqu'en 2020 en tout cas (le taux actuel de 19,3 % ne dépassera pas 20 %), le « taux de remplacement » des salaires par les retraites ne tombera pas, théoriquement, au-dessous de 67 % (en fait on devrait descendre à 64 %) ; une retraite par capitalisation est instaurée constituée par des versements volontaires des salariés (maximum 4 % des salaires) et abondés par l'État, la subvention atteignant près de 10 milliards d'euro en 2008. À partir de 2004 tout assuré recevra chaque année un état de ses droits à la retraite ainsi qu'une simulation de ses droits futurs.

Admettant que les régimes de retraite par répartition du secteur privé ne parviendraient pas à faire face à l'augmentation des pensions qui s'annonce, l'État français a, en 1999, créé

1 Olivier Davanne, *op.cit.*

un fonds de réserve. L'idée en avait été lancée dès 1992 par Pierre Bérégovoy. Ce fonds, doté de ressources fiscales, devait atteindre 35 milliards FF à la fin de 2001 et... 2 000 milliards en 2020. En réalité, l'affectation de ressources à un objet donné, politique d'illusionnistes, n'est qu'un jeu d'écriture qui, en lui-même, ne résout rien. On a compté, pendant quelques mois, sur la vente des licences d'exploitation des téléphones portables de nouvelle génération pour effectuer une forte dotation au fonds. Comme il a fallu réduire fortement le montant des licences, la dotation a largement fondu. Il est probable que nos dirigeants comptent, pour l'avenir, sur la cession d'une partie du capital d'EdF et de France Télécom.

Les Plans d'Épargne d'Entreprise et la loi de 2001.

Plus intéressante est la loi sur l'épargne salariale votée par le Parlement en 2001. (1) Laurent Fabius n'a pas complètement évité le défaut de ses prédécesseurs : créer une nouvelle formule fiscale qui rompt la stabilité si nécessaire dans le domaine de l'épargne et accroît une complexité dans laquelle les ménages se perdent. Mais la loi nouvelle qu'il a fait voter a le mérite de s'appuyer sur les plans d'épargne d'entreprise (PEE), institués dans le cadre des textes qui ont prévu la « participation des salariés aux bénéfices » ou leur « intéressement » à l'amélioration de la productivité.

Ces plans constituent une capitalisation collective, largement investie en actions et significative par

- le nombre de salariés concernés : trois millions selon une enquête INSEE, plus de cinq millions selon d'autres sources soit le quart des cadres et des agents de maîtrise mais 12 % seulement des ouvriers non qualifiés ;
- le montant des capitaux réunis : les PEE, alimentés par les versements des entreprises ou, à titre volontaire, par les salariés, avaient collecté, à la fin de 2000, 360 milliards de FF, au rythme de quelque 50 milliards par an. Les capitaux sont placés dans des fonds, les uns propres à l'entreprise concernée lorsqu'elle est grande, les autres utilisés par plusieurs firmes. Le **graphique 11** qu'on trouvera à la fin du chapitre, montre qu'une rationalisation de la gestion a conduit à réduire le nombre de fonds.

Si les sommes versées annuellement au sein des PEE ne représentent que 2 % de la masse salariale française — 7 % des salaires des sociétés concernées — le système, vieux de 30 ans, comporte plusieurs mécanismes fort intéressants :

- les bonus qui permettent d'associer les salariés aux fruits des bonnes années sont affectés à l'épargne ce qui évite la diminution des revenus disponibles dans les années moins favorables ;
- la diffusion d'informations ce qui, dans nombre d'entreprises, a incité les salariés à suivre la

1 Loi 2001 - 152 parue au JO du 20 février 2001.

marche de leur entreprise ;

- la possibilité d'ouvrir des fonds ayant des orientations différentes (trésorerie, obligations, actions, actions de l'entreprise, solutions mixtes) ce qui conduit les salariés, à faire des choix personnels entre ces fonds pour le placement des actifs qui leur reviendront ; on sort ainsi de la regrettable passivité dans laquelle on confine le plus souvent le bénéficiaire d'une allocation ;

- la gestion du PEE par un conseil de surveillance paritaire ;

- l'appel, pour la gestion des capitaux, à des prestataires en pouvant faire jouer la concurrence entre eux ;

- le contrôle de la régularité du fonctionnement des plans par des commissaires aux comptes et la Commission des Opérations de Bourse.

La loi de 2001, non seulement ne remet pas en cause le dispositif que nous venons de décrire mais tend à élargir son domaine, aux PME notamment. Par ailleurs, elle encourage la détention directe par les salariés d'actions de l'entreprise qui les emploie. Est-ce une voie intéressante ?

Épargne salariée et actionnariat

Si, chez les Anglo-saxons, être actionnaire ou salarié sont deux états nettement distincts, en Europe, un courant de pensée existe depuis longtemps qui souhaite combiner ces deux statuts afin de mettre un terme aux conflits qui oppose les deux catégories.

De nos jours, certains dirigeants socialistes semblent rejoindre ce courant en y voyant « un moyen d'infléchir l'évolution du capitalisme. » ⁽¹⁾ Ce n'est pas par hasard que la loi de 2001 a baptisé de Plan *parternarial* d'épargne salariale volontaire la nouvelle catégorie de fonds qu'elle a créée. Cette loi prévoit, notamment, que des augmentations de capital doivent être réservées aux salariés. Cependant, la majorité des dirigeants du PS n'adhèrent pas à cette solution que certains Gaullistes avaient explorée mais qui n'a été retenue que de façon optionnelle par les ordonnances de 1967 sur la participation des salariés aux bénéfices des entreprises.

En 2001, les entreprises qui avaient mis en place des programmes d'actionnariat des salariés n'étaient qu'au nombre d'une quarantaine ⁽²⁾ mais 1,7 million de salariés y était intéressés et ils détenaient un faible pourcentage du capital des sociétés concernées. Cependant, d'une part, ce capital atteignait, toujours en moyenne, près de 28 000 euro par salarié soit un peu plus d'un an de salaire, ce qui est substantiel. D'autre part, dans certaines

¹ Dominique Strauss-Kahn à l'Assemblée Nationale, 22 octobre 1999.

² Enquête du journal *Le Monde*, 17 octobre 2001.

firmes, Vivendi, Société Générale, Saint-Gobain, Bouygues et Largardère notamment, la fraction du capital possédée par les salariés dépasse 5 %.

Que le personnel détienne une part du capital est énergiquement encouragé par certains dirigeants, soucieux de voir la majorité du capital de leur société en des mains considérées comme sûres. Si la Société Générale a résisté à l'assaut de la BNP elle l'a dû, dans une large mesure, à la résistance de salariés qui détiennent une fraction non négligeable des droits de vote.

Est-il réaliste et souhaitable, cependant, qu'une forte partie de l'épargne des salariés et, en particulier, celle qui est accumulée au sein des PEE soit investie en actions de l'entreprise au point de détenir une fraction élevée de celles-ci ? Observons d'abord que l'actionnariat des salariés est une voie qu'aucun pays industrialisé n'a suivie à une grande échelle. L'actionnariat direct, systématique et massif, ne se heurte-t-il pas, en effet, à trois obstacles ? *Primo*, il concentre les risques : si l'entreprise connaît des difficultés, le salarié voit, non seulement son emploi, mais aussi son épargne compromis. La faillite de la société américaine Enron vient d'illustrer bruyamment ce risque. Et, sans connaître cette extrémité, que d'émotions ! Entre la fin de 2000 et octobre 2001, la valeur des actions détenues par les salariés français dans l'entreprise qui les emploie avait chuté de près de 40 %. *Secundo*, un actionnariat durable semble peu compatible avec la mobilité qui caractérise de plus en plus l'emploi moderne (voir les chapitres 21 et 22). *Tertio*, certains pensent que les salariés-actionnaires, constituant une catégorie particulière d'associés, devraient disposer d'une représentation qui leur soit propre. Mais on voit mal comment l'égalité entre actionnaires, pilier de la loi sur les sociétés serait, dès lors, respectée. *A contrario*, il faut souhaiter qu'il cesse d'être contraire aux lois régissant le marché financier, que les représentants des salariés soient informés de façon prioritaire des projets susceptibles d'affecter l'emploi.

Si le PEE n'a pas été conçu pour verser des retraites — avec les contraintes que ceci suppose dans la gestion des actifs — des salariés, en nombre croissant, ont tendance à y accumuler une épargne en prévision de leurs vieux jours. Le PPESV de la nouvelle loi est, lui aussi, conçu pour pouvoir être utilisé en prévision de la retraite.

Mais, aujourd'hui et pour les vingt ou trente années prochaines, la contribution de la capitalisation aux retraites est et restera forcément modeste. Si quelque 400 milliards des PEE génèrent 20 milliards de revenus annuels, ce montant, même si on parvient à l'accroître de façon substantielle, demeurera limité au regard des 1 000 milliards de pensions versés. Dès lors, pour équilibrer cotisations et pensions, il faut se tourner vers les deux autres moyens : réduction du montant des pensions et report de l'âge du départ en retraite.

34.3.1.2 Diminuer les pensions ?

Comment afficher un tel objectif ? On a vu, néanmoins, que telle avait bien été l'évolution des retraites du secteur privé. Constatant que les plus âgés avaient été mieux traités à la fois que les plus jeunes et que leurs homologues des pays voisins — voir le **graphique 12** en fin de document — on est revenu en arrière, dans une mesure il est vrai limitée et dans le seul secteur privé.

Par un changement du mode d'indexation (le secteur privé indexe les retraites sur les prix le secteur public conservant l'indexation sur les salaires), par le blocage temporaire des revalorisations, par l'assujettissement des retraites à des cotisations sociales ou impôts nouveaux, en moyenne, le pouvoir d'achat des retraités a diminué. Une façon de réduire les pensions est de calculer leur montant non plus en fonction du dernier salaire perçu mais du salaire moyen reçu sur une période longue. Si le secteur public a, sur ce point aussi, échappé jusqu'ici aux « ajustements », dans le secteur privé la retraite est désormais calculée par référence au salaire moyen des 25 dernières années au lieu de 10. Le patronat a proposé de calculer la retraite en se référant au salaire moyen des 40 dernières années. (1)

34.3.1.3 Retraite retardée, optionnelle ou progressive ?

La retraite à soixante ans, vœu fort ancien de maints travailleurs, était devenue injustifiée en 1981, dès lors qu'elle avait une portée générale ; non seulement parce qu'une nation de plus en plus européenne se devait d'être compétitive, mais aussi parce que la grande majorité des Français avait connu une évolution spectaculaire de la longévité et de la « forme » manifestée par les hommes et les femmes de soixante ans. Les études biologiques et sociales montrent que le vieillissement est très variable d'un individu à l'autre, d'un métier à l'autre et que, du coup, des mesures générales sont totalement inadaptées à cette diversité.

La population vieillit-elle autant qu'on le dit ?

« Dans les entreprises, le salarié est jugé vieux de plus en plus tôt, de plus en plus jeune, alors que, dans le même temps son vieillissement physiologique se ralentit. » (2) La notion de « vieillissement de la population » a perdu de sa signification : « finalement, la part des vrais vieux dans la population n'aurait pas augmenté depuis un siècle et demi et se situerait toujours autour de 10 %. » (3) En 1985, 10 % de la population était âgée de plus de 70 ans.

1 MEDEF, avril 1999.

2 Jean-Marie Spaeth, secrétaire national de la CFDT, Président de la Caisse Nationale d'Assurance Maladie, *Analyse financière*, n° de septembre 1995.

3 Patrice Bourdelais, Le vieillissement de la population, in *État-providence*, Le débat, folio actuel, 1996.

En 2005, cette proportion n'augmenterait pas si on reculait l'âge considéré à 72 ans ce qui serait admissible puisqu'en vingt ans, la durée moyenne de la vie des personnes âgées aura augmenté de plus de 3 ans. À partir de ce constat, Allemagne, États-Unis, Japon et Italie reportent l'âge du départ en retraite. On peut espérer que les entreprises françaises, ayant mis à la porte des « vieux » que ni le système scolaire de jadis ni leurs propres programmes n'avaient su former, vont cesser de pratiquer, à grande échelle, la mise en retraite anticipée.

Il existe, en effet, un lien entre l'âge de la retraite et le niveau de formation de la population, y compris celui qui s'obtient grâce à la formation continue. En améliorant nos performances dans le domaine de la formation, générale et professionnelle, nous pourrions plus aisément retarder l'âge moyen du départ en retraite. Et en déplaçant le curseur, nous gagnerons sur les deux tableaux : les cotisations d'un individu seront perçues plus longtemps et la prestation de retraite servie pendant une période plus courte.

En finir avec l'uniformité, vive la diversité

La mesure de 1981 se référait à un modèle social que l'évolution de la société dément. Si une existence nettement partagée entre éducation jusqu'à une vingtaine d'années, emploi jusqu'à 60 ans et retraite au-delà est un schéma qui correspond au monde ouvrier traditionnel, à celui de la grande entreprise des trente glorieuses ou à l'univers des fonctionnaires, pour une fraction croissante des Français elle décrit de plus en plus mal un mode de vie où travail, formation et loisirs ne sont plus séparés de façon si tranchée.

Dès 1912 Jean Jaurès plaidait, devant la Chambre des Députés pour une retraite progressive des ouvriers, considérant que la cessation brutale et totale du travail n'était pas, pour la majorité d'entre eux, souhaitable. À notre époque, il serait normal que se développe, enfin, la retraite progressive, le nombre d'heures travaillées ou la difficulté des tâches à accomplir diminuant au fur et à mesure que l'âge avance. Le salarié accumulant, par ses cotisations, des points de retraite, celle-ci serait prise à un âge variable, le montant de la pension étant calculé, selon des formules actuarielles, en tenant compte du nombre de points acquis. Un choix serait ainsi offert : cesser son activité plus tôt et toucher plus longtemps une rente limitée ou prolonger sa vie professionnelle et percevoir un moins grand nombre de mensualités plus conséquentes. Aujourd'hui, comme l'a rappelé le rapport Charpin, notre système de retraite pénalise de façon excessive celui qui part en retraite avant 40 ans de cotisation comme celui qui prolonge son activité. Le MEDEF voudrait que le secteur privé progresse dans cette voie du calcul actuariel alors que les syndicats du secteur public la rejettent.

Il serait, par ailleurs, logique que le nombre d'années de cotisation requises pour disposer d'une retraite pleine soit variable selon les métiers et les espérances de durée de vie à la retraite qui s'y manifestent. La façon équitable de maintenir l'équilibre des régimes de retraite serait d'indexer l'âge du départ sur l'espérance de vie. Une étape dans cette direction consiste à passer « de la notion d'âge de départ à la retraite à celle de durée de carrière ce qui rétablirait la justice entre ceux qui ont travaillé très jeunes et ceux qui sont entrés plus tardivement dans la vie active » (1)

Retarder, en moyenne, l'âge du départ

Introduire plus de flexibilité et s'approcher de l'équité n'évitera pas, au-delà des modulations professionnelles et individuelles, de relever de façon substantielle la durée moyenne des cotisations correspondant à une retraite à taux plein, ce qui revient à reporter l'âge du départ en retraite. Selon l'ARRCO, en portant cet âge à 67 on rétablirait en 2020, la proportion retraités/cotisants de 1990.

Des enquêtes d'opinion montrent que la grande majorité des Français s'attendent à ce que « la retraite à soixante ans » soit mise en question, les uns estimant que, dans l'avenir, la retraite sera prise à 65 ans voire au delà, d'autres qu'il n'y aura plus d'âge légal de départ. (2) Mais ces enquêtes montrent, aussi, que la majorité de nos concitoyens est attachée au départ en retraite à 60 ans. En novembre 1996, les barrages des routiers se sont terminés par l'octroi du droit à la retraite à 55 ans ; sous la menace, satisfaction a été donnée à cette corporation en tirant une traite sur l'avenir.

Dans diverses professions, il est compréhensible que certaines tâches ne soient plus confiées à des personnes qui ont dépassé un certain âge. Mais ne serait-il pas raisonnable qu'un ancien conducteur de bus devienne responsable de la régulation du trafic ou qu'un instituteur, au lieu de partir en retraite à 55 ans, soit chargé, non plus d'une classe complète, mais du soutien scolaire à quelques élèves en difficulté ?

Si la génération du baby boom finit par accepter un recul différencié du départ, elle restera favorisée lorsqu'on rapprochera son temps de travail et la durée de sa retraite. La France étant l'un des pays où le temps de travail durant la vie a le plus diminué, la durée du temps de retraite ayant augmenté, les futurs retraités bénéficieront d'une proportion retraite/travail plus douce que leurs parents. Voir le **graphique 13** qui rapproche les durées du travail en France et dans six autres pays comparables.

Deux autres phénomènes atténueront le traitement moins favorable des pensionnés.

1 Le représentant de la CFDT, *Lettre de l'Observatoire des retraites*, novembre 1998.

2 Enquête SOFRES pour le Nouvel Observateur, mars 1999.

D'une part, malgré la longue phase baptisée, en France, de « crise », le niveau de vie a, depuis le début des années soixante-dix, progressé de près de 2 % par an en moyenne, rythme qui correspond à un doublement en 35 ans. Même si le revenu des retraités progresse désormais de façon moins favorable, il est probable que les actifs d'aujourd'hui auront un revenu plus élevé que leurs parents. D'autre part, le nombre de femmes qui bénéficient d'une retraite substantielle va continuer à augmenter et celui des ménages qui ne disposent que d'une seule retraite à diminuer.

Allant plus loin, certains pays européens, en tête desquels figurent la Suède et l'Italie (1) ont instauré des modes de calcul des droits à pension qui ne devraient pas être remis en cause par les changements démographiques et notamment par la tendance à l'allongement de la durée de la vie. Chaque individu a un compte de ses droits que synthétise un revenu « notionnel » censé représenter son niveau de vie. Le droit à la retraite est obtenu en appliquant à ce revenu un diviseur qui prend en compte, l'âge de départ en retraite mais aussi l'espérance de vie de la cohorte à laquelle appartient l'individu considéré. Il est affecté d'un index de progression fixé à 1,6 %. Ce taux est voisin de celui de la progression de la productivité du travail, c'est-à-dire, à population stable, du Pib en volume. Il établit un lien entre les cotisations versées et les pensions en s'inspirant de la « règle d'or » que nous avons évoquée : le pouvoir d'achat de la retraite par répartition peut progresser comme le Pib en volume. **C'est un élément capital du contrat-social implicite qui existe entre les citoyens et la collectivité.**

Les personnes âgées dans la société

Un Président de la République qui connaissait mieux Zola et Clémenceau que la société en train de se faire ayant décrété une mesure inadaptée et néfaste, on souhaiterait voir un de ses successeurs proposer une perspective (un défi ?) à ces très nombreux retraités qui gardent une grande énergie. En effet, « un espace de vie de plus en plus long se dessine entre activité et vieillesse effective. » (2) « Le grand dessein qu'il nous faut pousser pour le demi-siècle à venir c'est la collaboration des âges, c'est la réinsertion de retraités actifs dans la gestion de la société. » (3)

1 Laurent Vernière, *Panorama des réformes des systèmes de retraite en Europe*, Notes de Benchmarking international, Institut de l'entreprise, janvier 2002.

2 Béatrice Majnoni d'Intignano, *note préparée pour le Conseil d'analyse économique du Premier ministre*, 1998.

3 René Lenoir, Président de l'UNIPSS, *Partage*, janvier 1996.

De tout temps les difficultés des vies individuelles ou les dysfonctionnements de la société ont rendu précieuse l'intervention de personnes âgées. Aujourd'hui, il est devenu hautement souhaitable (voir le chapitre 41) que les actions d'insertion ou de réinsertion sociale se multiplient. La génération dorée a largement profité d'un État-providence qui a laissé se développer l'exclusion. Dans plusieurs secteurs de l'administration d'ailleurs, et en dépit de bien des réticences, on fait désormais appel à la « société civile » et à ses bénévoles ce qui a le double avantage de ne pas coûter cher et de mobiliser des expériences longues et variées.

34.3.2 Gérer la réforme

Rapprochons deux documents qui venaient de paraître au moment où nous terminions la mise à jour de ce chapitre sur les retraites :

- Retraites : questions posées aux candidats à l'élection présidentielle ou à leur porte parole par l'Association française d'épargne et de retraite (AFER, mars 2002, dossier spécial) ;
- Panorama des réformes des systèmes de retraite en Europe, Réflexions de l'Institut de l'Entreprise sur l'étude de Laurent Vernière, janvier 2002.

Dans le premier document, on constate un assez large consensus sur le sens des mesures à prendre pour adapter les systèmes de retraite français. Seul François Hollande attache du prix à ce Fonds de Réserve des Retraites, simple jeu d'écriture, dont on fait miroiter le montant souhaité pour 2020 : 150 milliards d'euro, alors qu'il n'est aujourd'hui doté que de quelques milliards. Avec Noël Mamère, Robert Hue semble croire que 37,5 annuités de cotisations peuvent permettre de financer les retraites. Ils sont les seuls de cet avis. Robert Hue est seul aussi à croire que les pensions peuvent représenter 75 % du salaire des dix meilleures années, le tout sans recourir à la capitalisation. Sur ce dernier point, seuls Noël Mamère et Jean-Pierre Chevènement sont en accord avec lui. Les autres candidats, socialistes compris, sont conscients du rôle complémentaire que les fonds de pension peuvent jouer. (La majorité des syndicats montre qu'elle s'est rangée à cette opinion).

La plupart des leaders français et des pays européens penchent à la fois pour :

- un allongement de la durée moyenne de cotisation,
- la diversité dans l'âge de départ effectif, le montant de la pension tenant compte, par un système de points, du nombre d'années de cotisation et ne décourageant plus le départ à un âge tardif,
- un recours modéré à une capitalisation collective encouragée par la fiscalité, une égalisation des conditions de retraite du secteur public et du secteur privé.

À la fin de ce chapitre, l'annexe 34-2 compare les principales dispositions existant, en matière de retraite, dans le secteur public et privé et une enquête (1) a montré que près des trois quarts des Français étaient favorables à leur homogénéisation. En 1999, le Commissaire Général au Plan est bien allé dans cette direction en proposant l'évolution suivante :

Nombre d'années de cotisation Naissance en	<i>Secteur public</i>	<i>Secteur privé</i>
1939	37,5	39
1949	40	41,25
1959 et suivant	42,5	42,5

Mieux présentée qu'en 1995, l'augmentation de la durée de la vie professionnelle parviendra-t-elle à faire son chemin ? On a vu, à la fin de 1999, les Caisses d'épargne renoncer à leur invraisemblable régime de retraite pour s'engager sur la voie d'un alignement sur le secteur privé. Mais il est vrai que leur régime de retraite était menacé de faillite dans un avenir relativement proche, risque qui n'existe pas pour les fonctionnaires de l'État.

Les résistances corporatistes resteront sans doute très fortes et exagérées par la multiplicité des syndicats qui se font concurrence. Il faudra, aussi, lutter contre cette croyance qu'une très large partie de nos concitoyens partage et que nous avons longuement analysée dans notre chapitre 32 sur l'emploi : le travail étant rare il faut le partager et une retraite à soixante ans (revendication ouvrière qui date d'une époque où une fraction seulement des travailleurs dépassait cet âge) est une des façons d'y parvenir. En imposant les 35 heures les pouvoirs publics ont enfoncé le clou : travailler moins devient une vertu, dès lors que l'on croit, de façon tout à fait fallacieuse, qu'on contribue ainsi à réduire le chômage.

Oui, après avoir si largement contribué à l'échec d'Alain Juppé en 1995, comme le prédisait Michel Rocard : la réforme des retraites peut encore faire chuter plus d'un gouvernement. Quel homme d'État aura le mélange de courage et d'habileté nécessaires pour présenter un plan crédible à nos concitoyens, les inciter à en débattre, tenir compte de leurs réactions puis arrêter les grandes lignes d'un ensemble cohérent, en laissant aux partenaires sociaux le soin de définir les modalités ?

Nous plaидons, pour notre part, pour qu'on aide les individus à être conscients des enjeux. Il faut souhaiter que le secteur privé français suive l'exemple du secteur public et, demain de l'Allemagne, en fournissant périodiquement à tous les salariés un état de leurs droits à la retraite acquis et prévisibles. De ce point de vue aussi, les systèmes d'épargne salariale offrant le choix entre plusieurs types de placement et la possibilité, pour le salarié,

1 Enquête SOFRES pour le Nouvel Observateur, mars 1999.

d'effectuer des versements personnels complétant les dotations des entreprises nous paraissent positifs. Même s'ils ne doivent avoir qu'un caractère complémentaire ces choix éloignent le salarié de la situation d'allocataire passif pour prendre ses affaires en mains.

ANNEXE 34-I

L'équité en matière de retraite, une notion complexe

On peut légitimement viser trois objectifs différents (1) :

- la parité, hic et nunc, des ressources entre personnes jeunes et gens âgés : c'est discuter de la répartition du PIB entre ceux qui travaillent et ceux qui sont en retraite ; on a vu qu'après avoir favorisé les personnes âgées de façon bien large, le secteur privé avait commencé à infléchir cette orientation ;
- l'égalité des conditions de vie entre une génération et une autre et, à cet égard, la « génération dorée » a été avantagée. En d'autres termes, compte tenu du fait que les données changent, faut-il assurer des retraites égales aux générations successives au prix de cotisations variables dans le temps ou maintenir des cotisations constantes au prix de pensions variables ?
- le maintien, dans la suite du temps, chez tous les citoyens, d'une même proportion entre cotisations versées et pensions perçues ; on a vu qu'il y avait, de ce point de vue un grand écart entre le secteur privé et le secteur public — ce dernier étant favorisé — et que la réduction de cet écart était désormais à l'ordre du jour.

1 Didier Blanchet, Directeur de l'ENSAE, *Lettre de l'Observatoire des Retraites*, novembre 1998.

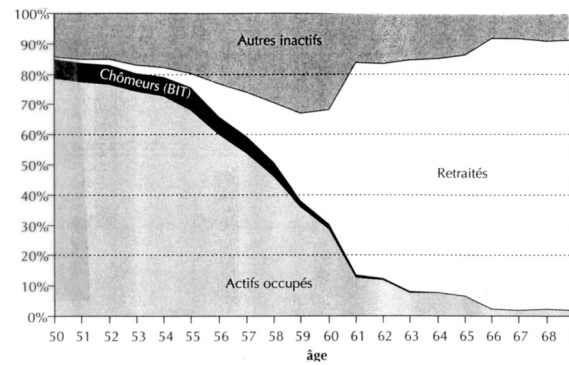
ANNEXE 34-2

Comparaison entre secteur public et secteur privé

	<i>Secteur public</i>	<i>Secteur privé</i>
<i>Cotisation :</i>	7,85 %	10,35 % (tranche A)
(taux pour le salarié)		
<i>durée</i>	37,5 ans	40 ans (en 2003)
<i>Liquidation</i>		
âge moyen de départ en retraite	58 ans	61 ans
base de calcul :		<i>régime général :</i>
salairé	des 6 derniers mois	des 25 meilleures années (en 2008)
		<i>régimes complémentaires</i>
		de la totalité de la carrière
		2,5 % par trimestre manquant
<i>abattement</i>	aucun mais les primes sont exclues de l'assiette des cotisations	
<i>Pension</i>		
base de la revalorisation	salaires	prix
<i>durée moyenne de versement</i>		
hommes		
femmes	23,2 ans	13,6 ans
	24,4 ans	17,2 ans
montant mensuel moyen	12 269 FF (civils)	8 936 FF (base + complémentaire)

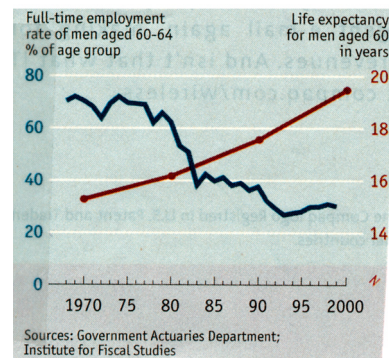
graphique 1 Actifs et retraités selon l'âge

Source : Insee, étude sur la pauvreté, 2001.



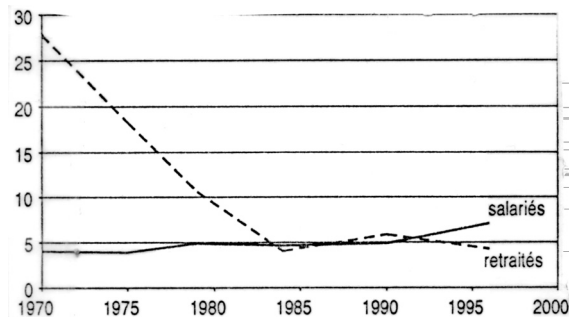
graphique 2 pourcentage des 60-64 ans au travail et espérance vie de vie en Grande-Bretagne

The Economist, 23 mars 2002.

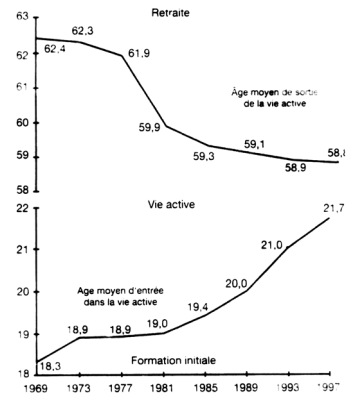


graphique 3 Retraités et salariés : pourcentage de ménages pauvres

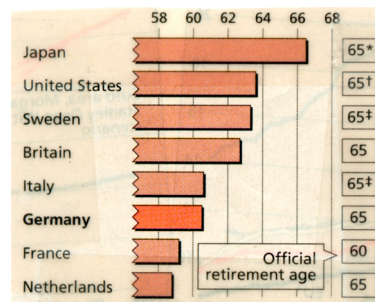
Source : Insee, étude sur la pauvreté, 2001.



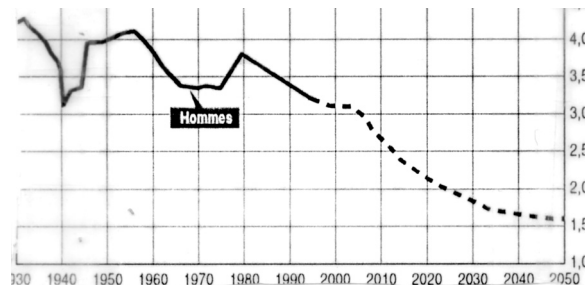
graphique 4 Entrée et sortie dans la vie active en France
Source : ministère du Travail, juillet 1999.



graphique 5 Âge du départ en retraite
hommes, moyenne, estimation 1995.

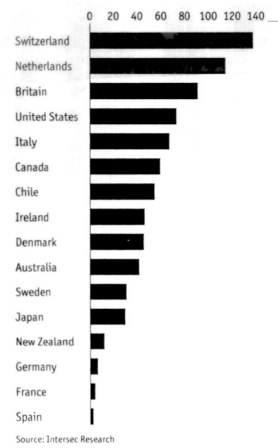


graphique 6 Rapport entre actifs et retraités
projection, pour les hommes, sur la base d'une fécondité de 1,8. Source : Ined.

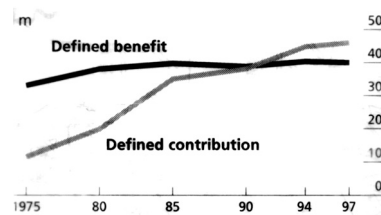


graphique 7 Capitaux des fonds de pension en pourcentage du PIB

Source : Internet Resarch, graphique *The Economist*.

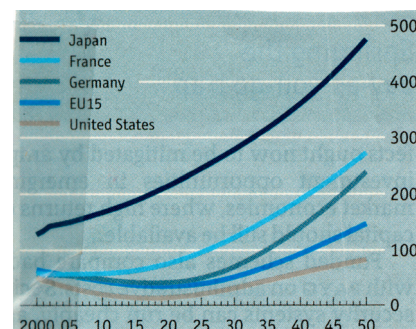


graphique 8 Nombre d'Américains participant à des fonds privés en millions. Source : Employee Benefit Institute.

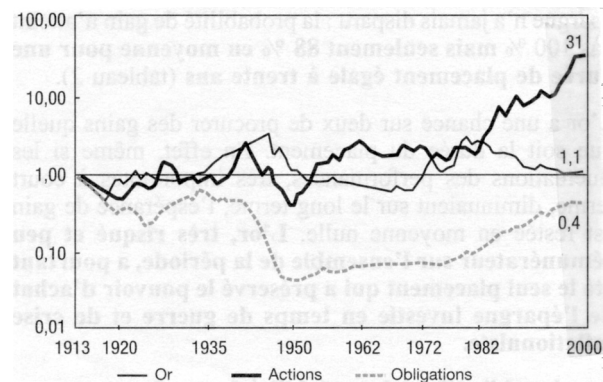


graphique 9 Dette publique prévisible en pourcentage du PIB

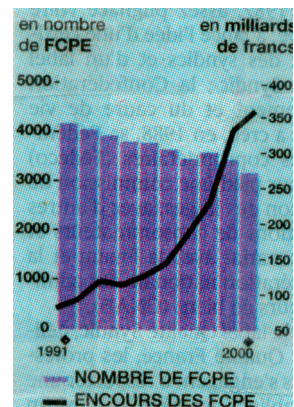
Estimation de Standard & Poor's, *The Economist*, 16 février 2002.



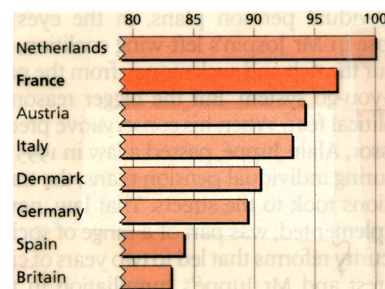
graphique 10 Évolution du pouvoir d'achat d'un capital investi en actions, en obligations ou en or. Calcul Insee, données Insee, Euronext, Reuters.



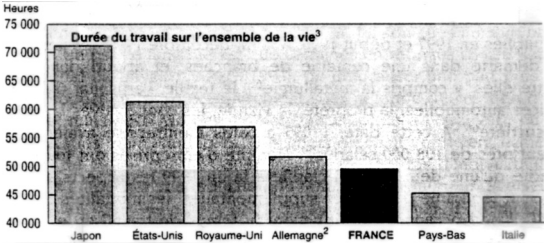
graphique 11 Nombre de fonds et capitaux gérés
Source : Cob.



graphique 12 Niveau de vie des retraités
en pourcentage du niveau de vie moyen de la population



graphique 13 Durée du travail



34.1 Un passé d'imprévoyance	3
34.1.1 Un système social, laxiste et piégé	3
34.1.1.1 La retraite à 60 voire à 55 ans	3
34.1.1.2. Génération dorée des « vieux » et frustration des jeunes	6
34.1.1.3. Bosses et creux démographiques	7
34.1.1.4. Le refus de la capitalisation collective	9
34.1.2 <i>L'explosion des pension funds</i>	10
34.1.2.1 Rôle des fonds dans l'économie	11
34.1.2.2 Pension funds et marchés financiers	12
34.1.2.3 Le contrôle des firmes françaises	12
34.1.2.4 Capitalisation et conjoncture	12
34.1.2.5 Capitalisation et concurrence mondiale	13
34.1.2.6 Caractère peu social de ces systèmes	13
34.2 Données pour l'avenir	15
34.2.1 <i>Le cadre européen</i>	15
34.2.1.1 L'Europe des retraites en échec	15
34.2.1.2 Une gestion moins laxiste	17
34.2.2 <i>Perspectives de nos régimes de retraite</i>	17
34.2.2.1 Le secteur privé	18
34.2.2.2 Le secteur public	19
34.3 Préparer le futur	21
34.3.1 <i>Les éléments de solution</i>	22
34.3.1.1 La capitalisation, enfin ?	22
34.3.1.2 Diminuer les pensions ?	28
34.3.1.3 Retraite retardée, optionnelle ou progressive ?	28
34.3.2 <i>Gérer la réforme</i>	32
ANNEXE 34-I	35
ANNEXE 34-2	36
Graphiques	37