

DEMOGRAPHIE, CHOMAGE ET RETRAITES

1. Au cœur de la réforme Fillon, la chute espérée du chômage fait douter les experts Antoine Reverchon, *Le Monde* 13 mai 2003

Même avec une démographie favorable, la baisse du nombre de demandeurs d'emploi nécessitera une politique volontariste

A quelque chose malheur est bon. Le doublement du flux de départs en retraite à partir de 2005, que ne compensera plus l'arrivée sur le marché du travail de classes d'âge de plus en plus maigres, devrait par la même occasion diminuer le taux de chômage : confrontées à la baisse de la population active, les entreprises seront bien obligées d'embaucher les demandeurs d'emploi. Et le taux de chômage de passer progressivement de 9,3 % aujourd'hui à 4,5 % en 2010.

C'est tout au moins le scénario qu'a retenu le gouvernement dans sa présentation de la réforme des retraites. C'est aussi, curieusement, le scénario qu'avaient utilisé les syndicats pour réfuter l'argument de l'"urgence" d'une réforme des retraites : si le chômage baisse, le ratio entre inactifs ou chômeurs et actifs occupés, dont l'effondrement justifie, selon le gouvernement, un traitement de cheval, remonterait progressivement à des niveaux tout à fait acceptables de 1,52 en 2020, 1,64 en 2030 et 1,73 en 2040, contre 1,63 en 1995.

D'où provient ce bel optimisme qui, s'il permet de justifier des démarches opposées, peut aussi sembler contradictoire avec la forte hausse du chômage observée depuis un an et demi ? Du modèle de prévision utilisé par le Conseil d'orientation des retraites (COR), qui fait du chômage une résultante de l'évolution de la population active et de la croissance.

Mais, en faisant varier d'autres paramètres susceptibles d'influencer l'évolution du chômage - immigration, productivité et durée du travail, niveaux de consommation ou d'investissement, environnement international -, le Commissariat du Plan a élaboré deux scénarios, aboutissant, pour 2010, à un taux de chômage de 5,5 % dans l'hypothèse basse, et de 7,9 % dans l'hypothèse haute. "Cela n'enlève donc rien, précise Christine Afriat, rapporteur du document du Plan Avenir des métiers (décembre 2002), au fait que le chômage sera globalement en baisse, en raison du départ de 5,8 millions de retraités entre 2000 et 2010, contre 4,8 millions entre 1990 et 2000". Mais les chiffres ne sont déjà plus tout à fait les mêmes.

Plutôt que des calculs des "prévisionnistes", la réalité économique dépendra, en dernier ressort, du comportement des acteurs face au choc démographique qui bouleversera, à partir de 2005, le fonctionnement du marché du travail.

Or, professions et territoires seront affectés de façon très inégale par la pénurie de main-d'œuvre. Certaines entreprises pourront choisir de faire appel aux délocalisations, à l'immigration, aux femmes, jeunes ou âgées ou... aux nouvelles technologies, avant de songer à faire l'effort d'embaucher des chômeurs. N'ont-elles pas d'ailleurs bien plus de liberté que la fonction publique pour appliquer la règle que Francis Mer, le ministre de l'économie, voudrait voir suivre par cette dernière : ne remplacer qu'un salarié sur deux partant en retraite ?

Les scénarios retenus, attachés aux seuls aspects comptables du régime des retraites, négligent également les conséquences économiques du vieillissement de la population. Peut-on écarter d'un revers de la main l'hypothèse d'une croissance durablement... molle ? Le pouvoir d'achat des ménages pourrait être amputé par l'obligation d'épargner pour la retraite, par la hausse des cotisations salariales et par la baisse des pensions d'un nombre croissant de retraités. Le chômage des travailleurs âgés, privés de préretraite, pourrait s'accroître. La capacité d'investissement pourrait être anémiée par la transformation des patrimoines mobiliers en revenus

complémentaires à des pensions devenues insuffisantes. Certains experts n'hésitent pas à comparer le choc démographique au choc pétrolier des années 1970.

Enfin, comme l'observe Michèle de Bonneuil, chef du service économique au Plan, "s'il y a bien un lien entre population active et chômage, celui-ci n'a rien de mécanique. La population active n'est pas une donnée absolue : elle évolue selon la façon dont l'économie l'utilise". Si les entreprises françaises continuent à être axées sur des activités industrielles ou de services à faible valeur ajoutée, il n'y a aucune raison qu'elles ne continuent pas à licencier, à délocaliser leur production et à faire appel à l'immigration ; si, en revanche, elles s'orientent vers des activités créatrices d'emplois, telles que les technologies innovantes ou les services, le marché de l'emploi pourra effectivement profiter de l'aubaine des retraites. A condition de forger les qualifications dont les entreprises ont besoin.

Cela suppose que la mobilité entre territoires et entre professions soit organisée, à coups de formation. "On verra, comme aujourd'hui, cohabiter des pénuries de main-d'œuvre et de fortes poches de chômage, prévient Christine Afriat. Il faudra concentrer la politique de l'emploi sur la qualification des chômeurs les plus éloignés du marché du travail, et surtout différencier fortement cette politique selon les branches et les territoires." Beaucoup de volontarisme économique et social sera nécessaire pour ne pas faire mentir les promesses de l'arithmétique.

2. Le concours de l'Unedic est indispensable au dispositif Un montage financier tributaire... des partenaires sociaux Marie-Béatrice Baudet, *Le Monde* 13 mai 2003

Deux éléments fondent le plan de financement choisi par le gouvernement pour réussir sa réforme des retraites. Primo, a encore rappelé François Fillon, ministre des affaires sociales, devant les parlementaires de l'UMP le 5 mai, "*il n'existe pas de trésor caché*" qui permettrait de raser gratis. Deuzio, il est hors de question de revenir sur la promesse de Jacques Chirac de réduire, ou tout au moins de stabiliser, le niveau des prélèvements obligatoires.

Une fois ces bases posées, quelle ingénierie retenir ? D'abord les besoins : les travaux du Conseil d'orientation des retraites (COR) ont mis en évidence que "*la part des dépenses de retraite dans la richesse nationale* (produit intérieur brut, PIB) passerait d'environ 12 % en 2000 à 16 % en 2040". Concrètement, en 2020, le besoin de financement annuel du régime général (privé) serait de 15 milliards d'euros et de 28 milliards pour celui de l'Etat et des collectivités locales.

Maintenant, les recettes. Concernant le public, le dispositif futur permettra d'économiser 15 milliards d'euros, le budget de l'Etat prendra la différence (13 milliards d'euros) à sa charge. Déjà une gageure.

Les choses se compliquent dès lors que l'on s'intéresse au montage réservé au régime général. Comment trouver chaque année 15 milliards d'euros ? Les économies attendues (allongement de la durée de cotisation etc.) allégeront l'ardoise de 6 milliards. Puisque les dispositions favorables aux retraités (départ anticipé pour ceux qui ont commencé à travailler à 14 ou 15 ans, réforme de la pension de réversion, etc.) coûteront 1 milliard, au final le gain net ne sera que de 5 milliards d'euros. Reste à trouver 10 milliards d'euros dès 2020.

Le fonds de réserve pour les retraites (FRR) n'étant autorisé à entrer dans la danse qu'à partir de 2020, il faut faire sans lui en attendant. Seule solution : augmenter les cotisations vieillesse, contrairement à tout ce que l'on entend çà et là. Mais cette hausse sera "*gagée*", pour reprendre l'expression de François Fillon, sur la diminution des cotisations chômage. Jacques Chirac peut

donc continuer à dormir sur ses deux oreilles, les prélèvements obligatoires n'augmenteront pas. A moins que... le château de cartes ne s'écroule.

Hypothèse la plus optimiste, admettons, pour commencer, et ce en dépit des réserves émises par les économistes, que le taux de chômage descende à 4,5 % dès 2010. Le COR a fait ses calculs : les dépenses pour l'emploi, qui représentent aujourd'hui environ 2 % du PIB, seraient alors ramenées à 1 %. Prudent, l'organisme préfère tabler sur une marge de manœuvre de 0,5 point de PIB millésime 2020, soit environ 10 milliards d'euros. Il suffira alors au gouvernement de baisser le curseur cotisation chômage et d'augmenter celui cotisation vieillesse, et le tour sera joué. Sauf que de nombreux bémols existent.

D'abord, la décision de baisser les cotisations chômage appartient aux partenaires sociaux, puisque l'Unedic est un régime paritaire. Michel Jalmain, secrétaire national de la CFDT chargé de l'emploi et qui assure la présidence de l'Unedic, estime que *"le choc démographique attendu, combiné à un retournement positif de la conjoncture, peut permettre d'envisager le redéploiement des cotisations"*, mais il refuse néanmoins d'endosser la responsabilité des *"espoirs de François Fillon sur ce registre"*. Le Medef garde, quant à lui, un silence prudent.

Le gouvernement sera donc tributaire de la décision des organisations syndicales et patronales. Or, conformément à l'accord signé en décembre 2002, l'Unedic doit retrouver l'équilibre d'ici à 2005 - en 2003, elle devrait afficher au minimum un déficit de 2,3 milliards d'euros - et constituer des réserves (trois mois de fonctionnement) afin de rembourser les emprunts contractés, avant d'envisager de baisser des cotisations. Ensuite, comme le souligne Jean-Christophe Le Duigou, secrétaire confédéral de la CGT, *"comment ne pas imaginer que les surplus dégagés par l'assurance-chômage ne soient pas d'abord mobilisés pour les régimes complémentaires, à savoir l'Arrco et l'Agirc ?"*.

Ces conditions à remplir deviennent un véritable casse-tête si le scénario *"volontariste"* du COR, pour reprendre ses mots, d'un retour au plein emploi en 2010 ne se réalise pas tout à fait. *"Si le chômage ne descend qu'à hauteur de 6 %, reconnaît un expert gouvernemental, nous devons revoir notre copie..."*

Si les choses tournent mal, de quel secours sera le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) - institué en 1999 par le gouvernement Jospin - appelé à la rescousse en 2020 ? *"Là, explique un proche du dossier, on est en plein brouillard !"* Fin décembre 2003, il devrait y avoir dans les caisses du FRR 16,5 milliards d'euros. Les hypothèses du gouvernement parient sur un matelas de 152 milliards d'euros en 2020, non mobilisables en une seule fois. Les décaissements seront linéaires sur dix ans, voire vingt ans, ce qui permet de compter, comme on en a fait le calcul au ministère des affaires sociales, sur 7,6 milliards d'euros par an entre 2021 et 2040. Un petit coup de main. Mais encore faudrait-il atteindre ces 152 milliards. Et c'est là que le brouillard s'épaissit. Quelles recettes nouvelles attendre ? *"Une part des produits de la privatisation y sera consacrée"*, a assuré le 5 mai Jean-Pierre Raffarin. Il reste au programme quelques tronçons du réseau autoroutier, mais le ministère des transports lorgne déjà sur les gains espérés pour l'entretien et le développement du ferroutage. Il y a aussi les Aéroports de Paris, la "sociétisation" d'EDF, c'est-à-dire l'ouverture de son capital... Mais tout ne devrait pas pouvoir être transféré au FRR. Bercy, notamment, a besoin de fonds pour sa politique de dotation budgétaire aux entreprises qui restent publiques. Bref, les arbitrages sont loin d'être rendus.