RETRAITES DERNIERE

Un second coup porté à notre système par répartition

**Sauveur de la Pension, division (fictive)
des questions qui nous engagent pour l'avenir**

Été 2003, dix ans après les ordonnances de 1993, la représentation nationale discute d'un projet de loi portant sur la réforme des retraites. L'Insee peut-il ou même doit-il prendre part à ce débat sur les retraites ? La question est légitime car tout en étant une administration, l'Institut se doit de fournir une information rigoureuse et indépendante. On peut à la lecture des publications récentes de l'Insee émettre des avis sur la pertinence des dispositions du projet de loi. Il apparaît alors qu'aucun des efforts demandés aux salariés du secteur privé depuis quelques années et qui seront progressivement demandés aux fonctionnaires d'ici 2008 n'assure la pérennité de notre système par répartition. On peut notamment affirmer que sauf scénario très optimiste les pensions des futurs retraités baisseront sensiblement.

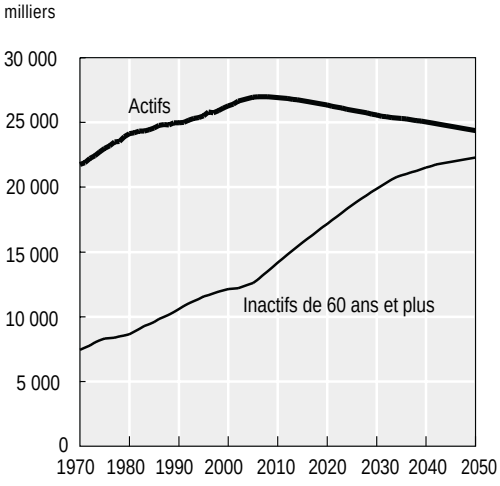
Toute société démocratique est régulièrement amenée à faire des choix qui modèlent son avenir. Par exemple en 1992, en votant oui au référendum sur le traité de Maastricht, les Français ont décidé d'inscrire le destin de la France dans l'Union Européenne et dans sa monnaie unique, l'Euro. Aujourd'hui, l'imminence d'un choc démographique lié à l'arrivée à l'âge de 60 ans des générations du baby-boom, nées entre 1946 et 1975 [1,2], nous oblige à faire des choix pour financer l'équilibre du régime de retraite par répartition et préserver ce pilier de notre modèle de société. L'ajustement des différents paramètres de la législation sur les retraites proposé dans le projet de loi du 28 mai 2003 (qui vient compléter les mesures décidées en 1993 pour le privé) permettra-t-il d'atteindre l'équilibre recherché à l'horizon 2040 ? **Et ce, sans remettre en cause l'esprit de notre système né en 1945 et amélioré jusqu'en 1983.**

Poser ce débat en termes simples est impossible du fait de la multitude des données à prendre en compte mais certains le compliquent à souhait pour éviter des interrogations légitimes. Nous proposons de confronter les orientations du projet aux analyses publiées récemment par l'Insee. Ces analyses, qui appartiennent toutes au domaine public, semblent remettre en cause la validité de certains choix.

Le retournement de 2006

Pour comprendre le débat sur les retraites, il faut partir de 1945 et de l'ordonnance du 19 octobre sur la création de la sécurité sociale et de son régime général d'assurance vieillesse. Il s'agit d'un système de retraite par répartition dont le principe est que les actifs occupés cotisent pour payer les pensions des retraités. Le nombre d'années et le niveau de cotisations déterminent pour chaque retraité le montant de sa pension. Le système peut être excédentaire ou déficitaire car la redistribution ne se fait pas sur la base des cotisations perçues mais des droits acquis par le passé. L'équilibre du système dépend du nombre d'actifs et du niveau des cotisations pour ce qui est des recettes et du nombre de retraités et des règles de calcul

① **Effectifs des actifs et des inactifs de 60 ans et plus**



Sources et calculs : Insee-Dares.

de leurs pensions pour ce qui est des dépenses. Pour mesurer le risque d'un déficit chronique de notre système de retraite dans les années à venir, il faut prévoir le nombre d'actifs occupés et de retraités. Or l'Insee en collaboration avec la Dares publie régulièrement et dernièrement en 2002 des études sur les projections de population active [2,3].

En 2006, la première génération du baby-boom aura 60 ans. Cela va accélérer le vieillissement de la population française dont les autres causes sont la baisse de la natalité et l'allongement de l'espérance de vie. Entre 2000 et 2040, le nombre de personnes de 60 ans et plus devrait croître de 80 % passant de 12,1 millions à 21,6 millions (*graphique 1*). En 2050, plus d'un Français sur trois aurait plus de 60 ans alors qu'on en compte un sur cinq aujourd'hui [4]. Le fait que les plus de soixante ans soient de plus en plus nombreux et vivent de plus en plus longtemps aura des conséquences financières en matière de retraites car dans le même temps le nombre d'actifs pour un retraité va décroître inéluctablement (*graphique 2*). Si la législation demeure inchangée, « *le rapport entre actifs et inactifs de 60 ans et plus chuterait progressivement de 2,2 en 2001 à 1,5 en 2020, et continuerait à diminuer par la suite* » [3]. Plus de pensionnés et des périodes de pensions plus longues à comparer à des actifs dont le nombre diminuera petit à petit à partir de 2006, voilà l'équation de base du débat sur les retraites.

Comment adapter notre régime de retraite ?

Pour maintenir l'équilibre financier de notre régime de retraite tel qu'il fonctionne actuellement, de nombreux facteurs entrent en ligne de compte. Une baisse du taux de chômage qui accroît le nombre de cotisants nets ou une hausse du taux de cotisation permettent par exemple d'augmenter les recettes. Une baisse du nombre des retraités par le recul de l'âge de départ à la retraite ou une baisse du niveau des pensions par un changement des règles de calcul de la première pension permettent de diminuer les dépenses.

Le bon sens commande que l'on use de l'ensemble des paramètres de manière progressive et équilibrée, pour répartir l'effort aussi justement que possible. On peut évaluer cet effort par le poids des retraites dans la richesse produite par la France appelée produit intérieur brut (PIB). Autrement dit, chaque année on peut considérer les pensions touchées par les retraités comme la redistribution d'une partie de la richesse produite par la France.

Une hausse des prélèvements ?

Si on décidait le maintien strict du niveau de vie relatif des retraités dans un contexte où l'âge de la retraite, le taux de chômage et le taux d'activité seraient inchangés « *il faudrait [le] payer par une hausse d'à peu près deux tiers du taux de cotisation retraite des actifs. D'un peu plus de 12 % du PIB consacrés aux retraites, on passerait à environ 20 % affectés au même poste, d'ici 2040* » [5].

Dans la mesure où depuis 1960 la part des retraites a connu une hausse du même ordre, entre 7 et 8 points de PIB, on pourrait penser qu'une telle évolution pourrait se reproduire d'ici 2040. Récemment « *entre 1984 et 1994, la masse des retraites a augmenté de plus de 3,5 % par an en francs constants, alors que le PIB augmentait de 2 %. […] L'augmentation du nombre de personnes percevant une pension a donc fortement contribué à la hausse passée des retraites* » [6].

La retraite à 60 ans à taux plein sous condition de durée de cotisation égale à 37,5 ans est votée en 1983. Cependant, c'est entre 1959 et 1980 que la part des retraites dans le PIB augmente le plus vite (*tableau 1*). Le droit à la retraite à 65 ans dans le cadre du régime général (1945) puis à 60 ans (1983) et l'augmentation du niveau de vie des retraités [7,8] ont donc été financés par un accroissement régulier des cotisations qui explique la hausse de la part des retraites dans le PIB. Est-il possible, voire souhaitable, d'apporter une réponse du même type au problème de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du baby-boom ?

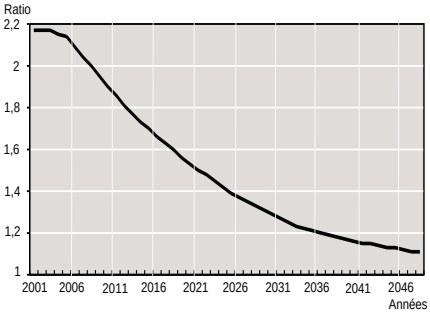
La retraite n'est pas le seul poste de dépenses de la protection sociale et c'est globalement, c'est-à-dire en considérant la santé, la famille ou le chômage, qu'il faut appréhender une augmentation éventuelle des cotisations pour la retraite. « *Les dépenses de protection sociale ont progressé environ deux fois et demi plus vite que la richesse nationale : en 2000, les prestations sociales représentent 28,5 % du PIB contre 12 % en 1949* » [4]. Il n'est pas envisageable de faire reposer sur ces dernières l'intégralité de l'effort (de 4 % à 8 % du PIB selon les divers scenarii possibles) en vue d'équilibrer le régime de retraite ; ne serait-ce que pour maintenir des marges pour les autres secteurs et en particulier la santé qui subira aussi les conséquences du vieillissement de la population. En revanche, dans une optique de répartition équitable des contributions, on ne doit pas exclure un relèvement progressif des cotisations ou encore de la Contribution Sociale Généralisée (CSG) qui a l'avantage d'élargir la source d'imposition au-delà des salaires à l'ensemble des revenus, salaires mais aussi retraites et revenus du patrimoine.

Si l'augmentation de la part des retraites dans le PIB ne peut être totalement financée par une hausse des prélèvements et si on veut éviter les déficits, il faut trouver des moyens de la contenir. L'idéal serait d'y parvenir sans baisse du niveau de vie relatif des retraités c'est-à-dire sans baisse des pensions par rapport à l'évolution des salaires dont on suppose qu'ils suivront au moins la hausse des prix [9]. L'un de ces moyens serait que le nombre de cotisants nets (actifs occupés) compense encore assez bien le nombre de retraités.

Reculer l'âge de la retraite n'est pas en soi suffisant

Retarder l'âge du départ à la retraite donne l'illusion d'être la solution car un

② **Rapport actifs/inactifs de plus de 60 ans à l'horizon 2050 (projection)**



Sources et calculs : Insee - Dares

actif qui retarde d'un an son passage à la retraite diminue d'une année le besoin de financement des retraites tout en continuant à cotiser. Dans ce raisonnement, on confond un actif qui peut être un chômeur et un cotisant net. Or un cotisant net est un actif ayant un emploi. Une telle confusion dans un pays qui connaît un chômage de masse et un niveau particulièrement bas du taux d'activité des plus de 55 ans [2] fausse toutes les analyses. On ne pourra pas payer la facture des retraites en augmentant le nombre de chômeurs, conséquence du recul de l'âge de la retraite. On aurait alors soit un maintien au travail des générations âgées au détriment des plus jeunes, soit une très forte proportion de chômeurs parmi les 55-65 ans. Le système de retraite par répartition ne fonctionnera dans les années à venir que si le taux d'emploi de l'ensemble des classes d'âge augmente. Pour y parvenir, il sera nécessaire de faire baisser le chômage des jeunes et le chômage de longue durée. Il faudra aussi et c'est essentiel, infléchir le mouvement historique de baisse de l'emploi des 55-65 ans.

Contraindre les salariés à allonger leur carrière sous peine de baisse de pensions

Août 1993, première étape de la modification du régime général de retraite (Gouvernement Balladur). La durée de cotisation passe de 37,5 ans à 40 ans (de 150 trimestres à 160 trimestres), durée requise pour toucher une retraite à taux plein. Cet allongement se fait à raison d'un trimestre par an à partir de la génération née en 1934 jusqu'à celle née en 1943. Le principe de la retraite à 60 ans avec 37,5 annuités n'est pas remis en cause formellement mais un système de pénalités incite fortement les salariés à atteindre les 160 trimestres. Une décote de 10 % par annuité manquante est appliquée. On voit donc apparaître une dimension nouvelle : le niveau des pensions. Soit on cotise 160 trimestres, soit le montant de la pension diminue fortement. Pour l'équilibre comptable du système c'est bénéfique, car les pertes dues aux trimestres non cotisés sont en partie compensées sur le calcul de la retraite.

On pourrait se dire qu'un tel dispositif est suffisamment pénalisant pour que le gouvernement de l'époque ne l'aggrave pas plus. Malheureusement, pour diminuer le coût des retraites, il a été décidé de diminuer les pensions à taux plein en modifiant la durée de la période de référence : la première pension est calculée sur 25 ans de travail au lieu de 10 précédemment. De plus, par la suite, la pension n'augmente plus au même rythme que le niveau de vie des actifs (indexation sur les salaires) mais au rythme de l'inflation (indexation sur les prix), ce qui signifie au regard de la dernière décennie [9] que le niveau de vie relatif des retraités a baissé par rapport aux actifs. Il y a 10 ans, notre système par répartition a subi une première attaque en règle. Cette appréciation est relayée par l'Insee Première n° 578 [6] « *l'augmentation du nombre d'années prises en compte et la multiplication des accidents de carrière se conjuguent pour induire une baisse de la pension du régime général* » et renforcée par le Conseil d'orientation sur les retraites (COR [10]), « *l'impact de cette réforme [de 1993] est une baisse d'environ 18 % du niveau relatif des retraites à l'horizon de 40 ans* » [5].

❶ Part des prestations sociales dans le PIB

	1959	1970	1975	1980	1990	2000
Part des prestations sociales totales dans le PIB	14,5	17,9	21,4	24,2	26,4	28,5
Part des prestations du risque vieillesse-survie[1] dans le PIB	5,4	7,3	9,1	10,3	11,2	12,6

1.Pensions et minimum vieillesse
Source : DREES citée par le COR [10]

Une baisse du chômage bien hypothétique

De nombreux articles s'accordent pour dire que si le chômage ne baisse pas dans de fortes proportions, ce qui suppose notamment une hausse du taux d'emploi des plus de 55 ans, les pensions diminueront inévitablement et les prélèvements augmenteront de façon certaine. Or, le projet de loi du 28 mai 2003 prétend dans l'exposé des motifs [11] éviter ces deux écueils en alignant la durée de cotisation des fonctionnaires sur celle des salariés du secteur privé et en la portant à 42 ans pour tous en 2020. Le miracle viendrait d'une baisse sans précédent du taux de chômage qui se situerait à 4,5 % en 2010 contre le double aujourd'hui [4]. On pourrait croire qu'une telle diminution, sans laquelle la loi actuelle est incapable de sauver le système de retraite par répartition, est une hypothèse solide car « *conforme à l'évolution de la situation de l'emploi décrite dans le scénario central du Conseil d'orientation des retraites* » toujours d'après l'exposé des motifs [11]. Mais le rapport du COR [10] précise par ailleurs que « *le scénario de référence n'est pas un scénario spontané hors mesures dans le champ de l'emploi* ». Et plus encore que « *l'hypothèse retenue de 4,5 % résulte [..] d'un scénario volontariste s'appuyant sur des politiques publiques économiques et structurelles et des stratégies d'entreprise actives* ».

Or le projet de loi ne prévoit pas de politique « volontariste » sur l'emploi ; cela nous conduit à estimer si la baisse du chômage peut être « spontanée ». L'Insee a publié un dossier très complet sur le thème de l'emploi dans les décennies à venir [2] et rien n'y indique que l'évolution démographique, dont nous savons les conséquences sur la question des retraites, aboutira à une baisse mécanique du chômage.

Si la loi est votée en l'état et sans mesures «volontaristes », voilà ce qu'on peut craindre.

Dans les entreprises, le tarissement des aides publiques va porter un coup d'arrêt à la culture de la préretraite entraînant une hausse du chômage chez les salariés âgés. Les employeurs auront toujours des motifs plus ou moins objectifs pour les licencier dès la cinquantaine. Entre autres motifs, celui du coût du

travail : « *En raison de politiques de rémunération à l'ancienneté, le coût instantané de ces travailleurs apparaît trop élevé lorsqu'ils deviennent moins productifs […]* » ou des préventions culturelles : « *ceux-ci sont généralement perçus comme une main d'œuvre peu apte à s'adapter au changement […]* » [2]
Dans le secteur public, les carrières vont s'allonger ce qui revient à conserver plus longtemps les salariés les plus chers. A vouloir diminuer la facture des retraites, l'État augmentera ses coûts salariaux et participera moins à la résorption du chômage (sous l'hypothèse que le nombre de fonctionnaires n'augmente pas).
Une baisse sensible des pensions du fait des pénalités infligées par annuité manquante ainsi que les avantages fiscaux prévus par le projet de loi vont inciter ceux qui le peuvent à épargner. Dans le même temps, les salariés les plus modestes verront leurs perspectives de retraite se dégrader. Cela ne peut être considéré comme un sauvetage du système de retraite par répartition.

Les salariés doivent accepter des sacrifices sans contrepartie

En l'espace de 10 ans, la loi a imposé aux salariés du secteur privé et va imposer à ceux du secteur public un allongement de la durée de cotisation et un calcul moins favorable et dans certains cas très pénalisant des pensions. Demander des concessions aux salariés est la seule option envisagée par le Gouvernement. Pour que les intéressés les acceptent, il faudrait qu'elles soit sinon justes du moins efficaces. Or, comme on peut légitimement le supposer au vu de ce qui précède, ces concessions sont inefficaces et injustes car elles aboutissent à une baisse du niveau de vie moyen des futurs retraités sans assurer la pérennité du système par répartition.

Nous sommes face à un paradoxe : des sacrifices à la fois exagérés et insuffisants, car la question des retraites a été abordée à l'envers. Le changement de la durée de cotisation et des règles de calcul des pensions auraient dû résulter d'un débat sur la société française que nous voulons dessiner à l'horizon 2010, 2020 ou 2040. C'est toute la société qui vieillit et les conséquences vont bien au delà de la question de l'équilibre comptable du régime de retraites par répartition. Parce qu'une réforme est nécessaire et qu'une alternative reste à définir, le gouvernement voudrait imposer le projet de loi tel quel. Il est malheureusement incomplet et il ne propose pas une répartition équitable de l'effort. Le débat sur les réponses économiques et sociales à apporter aux évolutions démographiques a été escamoté (en particulier sur la répartition de la richesse) mais il se reposera à moyen terme.

Définitions :

Population active : elle comprend la population active occupée (ayant un emploi) et les chômeurs. Sa définition s'appuie sur une résolution adoptée par le Bureau international du travail (BIT) en 1982.

Taux d'activité : Rapport entre la population active qui comprend les actifs occupés et les chômeurs et la population totale correspondante.
Taux d'emploi : Rapport entre la population active occupée et la population totale correspondante.
Cotisants nets : cette expression désigne les actifs occupés (ayant un emploi) qui cotisent sur leur salaires par opposition aux chômeurs qui cotisent sur leurs indemnités « chômage ».

Bibliographie :

[1] « La parenthèse du baby-boom », *Insee Première* n°479, août 1996.
[2] « Projections de population à l'horizon 2050 », *Économie et Statistiques* 355-356, décembre 2002.
[3] « Projections de population active : un retournement progressif », *Insee Première* n°838, mars 2002.
[4] « Tableaux de l'économie française », *édition 2002-2003*, août 2002.
[5] « Évolutions démographiques et retraites : 15 ans de débat », *Population et Société* n°383, octobre 2002.
[6] « Vers un âge de la retraite plus élevé ? », *Insee Première* n°578, avril 1998.
[7] « Le niveau de vie des ménages de 1970 à 1999 », *Données sociales Insee* édition 2002-2003, novembre 2002.
[8] « Plus de ménages pauvres parmi les salariés, moins parmi les retraités », *Insee Première* n°761, mars 2001.
[9] « L'évolution des salaires jusqu'en 2000 », *Synthèses* n°68, février 2003 Insee.
[10] « Retraites : renouveler le contrat social entre les générations », *rapport du Conseil d'orientation des retraites* (COR), 1999.
[11] PROJET DE LOI portant réforme des retraites, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 mai 2003.

BULLETIN DE SOUTIEN À LA LUTTE

A RETOURNER A : Bureaux 403 et 404, 18 boulevard Adolphe Pinard 75014 Paris
Tél. : Fax :

OUI, je souhaite continuer pour consolider nos garanties sociales et statutaires

Nom _____ Activité : _____
Adresse : _____
_____ Tél : _____
_____ €.
Date : _____ Signature

La publication de cet article est assurée par les syndicats CGT-CFDT de l'Insee.
Les jugements et opinions exprimés par les auteurs n'engagent qu'eux-mêmes et non les institutions (CGT et CFDT).