

L'ÉCONOMIE AUJOURD'HUI

*La chronique d'Yves Crozet **

Retraites

Ce que solidarité et équité veulent dire

Plus s'approche la période critique qui va voir s'accélérer les départs en retraite des générations du *Baby Boom* (1), et plus s'aiguisent les tensions autour de la question du financement des retraites. Sur ce sujet, s'affrontent le patronat, les syndicats et le gouvernement, ce qui est assez curieux puisque cette question n'est pas de même nature que celle des salaires par exemple. Est en jeu, en effet, non pas le revenu total au long de la vie, mais ce qu'en seront, successivement, les parts relatives. Tout accroissement (diminution) de la part relative du revenu net d'activité, réduit (accroît) la part correspondant à la retraite perçue après la cessation d'activité. En d'autres termes, l'arbitrage est inter-temporel. Il s'agit là d'un choix purement personnel qui, en toute logique économique, devrait se régler par le recours à l'épargne (2).

Or, ce qu'enseigne l'expérience des dernières décennies est une double carence de ce point de vue : l'arbitrage inter-temporel entre revenu d'activité et retraite ne peut se régler ni au seul niveau individuel ou familial, ni par la seule épargne, appelée aussi capitalisation. Il ne peut passer que par un système d'assurance à vocation universelle et principalement assis sur un système de répartition. Il est donc nécessaire de rappeler les enseignements de l'expérience, d'un siècle environ, sur la supériorité des systèmes de retraite par répartition. Mais ce constat en appelle un autre : l'effacement, tout aussi logique, de la légitimité des régimes spéciaux de retraite ; ce qui explique les blocages actuels. Pour en sortir, il faudra revenir aux sources du système par répartition en redéfinissant ce qu'il faut entendre par solidarité d'une part et équité d'autre part.

De la capitalisation à la répartition

L'éclatement de la bulle spéculative sur les marchés financiers aura au moins eu un effet positif : la mise au placard des projets de « fonds de pension à la française » présentés comme « la » solution à la question du financement des retraites. Comprenons-nous bien : que des personnes souhaitent constituer un patrimoine de valeurs mobilières est tout à fait légitime à l'échelle individuelle, et même souhaitable à l'échelle de la nation. Il faut donc que de tels instruments puissent exister en France pour les salariés du secteur privé, comme ils existent déjà pour ceux du secteur public (3). Mais il est stupide de les présenter comme une solution universelle, et cela pour trois raisons principales. La première renvoie à la dimension macro-économique du partage de la valeur ajoutée. Les deux suivantes tiennent aux risques encourus.

■ Il y a une impossibilité logique à asseoir l'intégralité du système de retraite sur la capitalisation. Les revenus versés aux retraités représentent déjà 12 % du PIB et atteindront 15 % dans les décennies à

* *Professeur à l'université Lyon 2.*

(1) La reprise de la natalité s'est dessinée en France dès la fin de l'année 1942, il y a donc 60 ans, pour s'accélérer en 1945-1946. Les couples n'ont donc pas attendu la fin de la guerre pour procréer, pour la simple raison que la grande majorité des soldats français ont été démobilisés dès l'été 1940.

(2) Pour un économiste, l'épargne est une consommation différée, donc un moyen de transférer un revenu de l'année « n » à l'année « n+m ».

(3) Premier exemple d'une longue liste de paradoxes : ce sont ceux-là même qui dénoncent à juste titre les risques d'un système fondé sur la capitalisation qui gèrent depuis des décennies l'équivalent d'un fonds de pension à la française, réservé aux fonctionnaires.



venir. Si ces sommes ne devaient provenir que des revenus des placements, il faudrait accroître très sensiblement la part des revenus de la propriété dans le revenu total (4). Cela exigerait une forte croissance des taux d'intérêt et serait à l'origine d'un ralentissement des investissements et de la croissance. Il est possible de se constituer, à titre privé, un patrimoine en vue de la retraite, mais il faut avoir conscience du caractère non généralisable de cette solution et des risques encourus.

■ Premier risque : les cours des valeurs mobilières, et donc les revenus qu'elles génèrent, fluctuent énormément. Fonder les retraites sur la capitalisation revient à placer les retraités face à des risques élevés et inacceptables (5).

■ Second risque : celui où les sommes capitalisées sont investies dans une seule valeur, celle de la société où travaille la personne qui épargne (6). De tels placements constituent une marque de confiance, un engagement dans la firme qui ont un sens. Mais ce placement risqué ne peut garantir un revenu futur pour la simple raison que l'espérance de vie des individus dépasse très largement l'« espérance de vie en bonne santé » d'une firme (7), quel qu'elle soit !

Faire clairement la distinction entre placement à risque et assurance aide à bien comprendre l'enjeu fondamental des retraites : comment être certain que les revenus que l'on promet seront bien au rendez-vous dans plusieurs décennies ? Face à cette incertitude radicale, ni les firmes, ni les marchés financiers ne fournissent une garantie suffisante. Les solutions individuelles ou familiales ne sont pas plus adaptées, *a fortiori* en période de fragilisation des liens conjugaux et de faible natalité (8). Le seul acteur qui puisse offrir une garantie durable est celui dont l'espérance de vie est supérieure, et même très supérieure à celle des individus : l'État.

Pour s'acquitter de cette tâche, l'État a besoin de se protéger lui-même des risques encourus en finançant les presta-

tions de l'année « n » par les cotisations de l'année « n », et non par d'hypothétiques revenus de placements antérieurs (sauf de façon marginale). Cette logique d'assurance s'est progressivement imposée par le biais des régimes spéciaux de retraite.

Régimes spéciaux : de la légitimité à l'obsolescence

Lorsqu'au tout début des années 1930, le gouvernement Tardieu a présenté ses projets de caisses de retraite, il s'est heurté à une double opposition. Celle des conservateurs, qui affirmaient que ce problème relevait de la sphère familiale, et celle de la CGTU (9), qui fustigeait cette tentative du système capitaliste d'éloigner les masses de la révolution prolétarienne en leur promettant une garantie de revenu (10). Une défiance généralisée incita à la mise en place de systèmes de retraite réservés : chaque catégorie professionnelle limitant la solidarité à ses seuls adhérents. Les premières mutuelles portaient de l'idée selon laquelle la solidarité, pour éviter les com-

(4) Sauf à affecter aux retraites l'intégralité des actuels revenus de la propriété. Autrement dit, asséoir les retraites sur la seule capitalisation exige de remettre en cause le droit de propriété : encore un beau paradoxe !

(5) À tel point que, contrairement aux idées reçues de ce côté-ci de l'Atlantique, la plupart des systèmes américains de retraite ne sont pas fondés sur la capitalisation mais sur la répartition. Encore une idée reçue à revoir !

(6) Les exemples abondent, dans les pays anglo-saxons, de salariés et retraités ruinés par la faillite des systèmes de retraite « maison » (Maxwell, Enron, ...).

(7) Les salariés de France Télécom, qui ont souscrit à la vente d'actions de leur entreprise, savent ce qu'il en est.

(8) Quel adulte aujourd'hui serait prêt à faire confiance à ses seuls descendants pour financer sa retraite ?

(9) La CGTU était issue d'une scission de la CGT. Elle regroupait les sympathisants communistes et traduisait dans le monde syndical l'éclatement de la gauche au Congrès de Tours (décembre 1920).

(10) La gauche révolutionnaire se souvenait sans doute de la formule de Bismarck. Mettant en place des systèmes de retraite, par répartition, dès 1883 (un demi siècle avant la France !), il déclarait en substance : « les socialistes peuvent bien jouer de la flûte aux travailleurs, moi je leur apporte une garantie de ressources. »

portements de passager clandestin, ne peut fonctionner qu'à l'intérieur d'un groupe homogène. Première étape donc de l'apprentissage de la solidarité.

La France ne s'est convertie que lentement, et incomplètement, à l'idée selon laquelle l'État est en dernier ressort le garant du versement des retraites. Même après le travail de réflexion conduit au sein du Conseil National de la Résistance (CNR) et la mise en place de la Sécurité Sociale en 1946, de multiples régimes spéciaux ont été maintenus. Chacun espérait se préserver du risque de la mutualisation complète des ressources, ce qui ressemble fort à un opportunisme de cigale. Tout régime spécial suppose que ses ressources seront indéfiniment suffisantes pour assurer les retraites de ses membres. Le problème est que, pour des raisons économiques et démographiques, il arrive toujours un moment où un régime spécial se trouve en déséquilibre. Les uns après les autres (11), ils viennent alors frapper à la porte du régime général et invoquent d'autant plus la solidarité nationale qu'ils en ont été les plus farouches opposants !

Le choc démographique des années à venir étant universel (12), la seule réponse socialement juste et politiquement acceptable est la progressive disparition des régimes spéciaux puisque tous deviendront déficitaires. Mais cette évolution est lourde de menaces pour les syndicats qui recrutent la plus grande partie de leurs adhérents parmi les bénéficiaires de régimes spéciaux, dont certains sont déjà largement soutenus par des subventions publiques (13). Il devient de plus en plus difficile de défendre les régimes spéciaux au nom de leur statut d'avant-garde, préfigurant ce que la croissance et les luttes sociales permettront de généraliser. Il est pourtant clair que certains leaders syndicaux essaient de maintenir cette fiction en demandant purement et simplement l'abandon de la réforme Balladur pour le secteur privé.

Gouvernement et syndicats

Même si l'idée d'un retour en arrière est tentante, il saute aux yeux que le refus de toucher aux régimes spéciaux empêche les syndicats d'aborder sereinement les réformes nécessaires et de faire du débat sur les retraites un temps fort de la démocratie mettant en lumière les nouvelles dimensions de la solidarité. Le gouvernement ne les y aide pas lorsqu'il propose un quasi statu quo pour EDF-GDF (14) en le finançant par une taxe spéciale sur l'énergie. Une telle « solution » appelle deux remarques :

- Soit il s'agit d'un exemple à suivre et il devient inutile de changer les règles du jeu des retraites. Il est même possible d'aligner le régime du privé sur celui du public et de financer le surcoût en augmentant tel ou tel impôt. Dans ce cas, le gouvernement n'a pas à lancer un grand chantier sur les retraites, il lui suffit de désigner les impôts qu'il va augmenter, ou les dépenses qu'il va diminuer en échange des dotations aux caisses de retraite.
- Soit cette solution n'est pas généralisable, car elle augmenterait trop les prélèvements obligatoires ou conduirait à rogner d'autres dépenses publiques indispensa-

(11) Des agriculteurs aux mineurs, en passant par les cheminots et le clergé, la liste est longue des régimes déficitaires pris en charge par la solidarité nationale. Elle va s'allonger dans les années à venir avec les électriciens et gaziers, les fonctionnaires d'État et, un peu plus tard, ceux des collectivités locales.

(12) À 60 ans, l'espérance de vie est aujourd'hui de 20 ans pour les hommes, et de plus de 25 pour les femmes. La durée moyenne de la retraite représente donc plus de la moitié du temps d'activité, contre moins du quart il y a 30 ans !

(13) La palme revient aux cheminots, qui reçoivent annuellement de l'État une dotation spéciale de 2,2 milliards d'euros, soit un peu plus de 7 000 euros par an et par retraité.

(14) Ce dossier est exemplaire des arrières-pensées des uns et des autres. Le gouvernement souhaite avant tout rendre EDF privatisable en la déchargeant de la bombe à retardement des futures charges de retraite. Les syndicats voulaient se servir de cet accord exemplaire en termes de maintien des avantages acquis. Quant aux salariés, se montrant encore plus opportunistes que gouvernement et syndicats réunis, ils ont par référendum refusé majoritairement le changement. Qui a parlé de solidarité ?



bles : éducation, infrastructures, armée (15),... Alors, toute solution particulière doit être désignée pour ce qu'elle est, une solidarité de façade, fondée sur la translation fiscale (16) !

Ce sont donc au moins autant les syndicats que le gouvernement qui se trouvent en position délicate dans ce dossier. Si les uns et l'autre veulent éviter de tomber dans le piège de l'immobilisme, ils doivent avancer dans le sens d'une unification progressive des régimes, seul gage de la solidarité, laquelle ne peut être traitée par une succession de négociations catégorielles. Aucun régime spécial pris séparément n'a intérêt à céder quoi que ce soit et il serait plus judicieux de procéder de façon globale sur ce dossier, par exemple par un référendum.

Mais une telle démarche ne se fait pas à la hussarde. Elle demande une longue phase de sensibilisation qui dépasse les seules contraintes financières. Le contrat social qui fonde un système universel par répartition ne se résume pas à une histoire de gros sous. Il faut aussi avancer dans le sens d'une plus grande visibilité individuelle et d'une plus grande équité. Comme cela se fait depuis plusieurs années en Suède, chaque actif doit être informé régulière-

ment de ses droits, et ceux-ci doivent être modulés en fonction des situations et des aspirations. Il n'est pas possible de réclamer, comme le patronat, un allongement de la durée des cotisations tout en poussant les salariés vers la sortie après 55 ans ! Il faut organiser la possibilité de travailler au-delà de 60 ans pour ceux qui le souhaitent. Dans le même temps, les actifs soumis à des travaux pénibles, ceux dont l'espérance de vie à 60 ans est de moins de 10 ans, doivent bénéficier d'une retraite précoce. D'autres professions au contraire (17), doivent être incitées à travailler plus longtemps. Bref, il y a des innovations à faire. Mais pour cela, il faut sortir de la tyrannie du *statu quo*, accepter plus de transparence et plus de différence. Vaste programme dans un pays qui a la phobie du face-à-face et la passion, verbale, de l'égalité !

Yves Crozet

(15) On ne peut à la fois se plaindre de l'hégémonie américain et demander de réduire les dépenses militaires de l'Europe, de même que l'on ne peut pas à la fois demander de donner plus à l'éducation et plus aux retraités. Les fonds publics ne sont pas extensibles à l'infini.

(16) Attitude qui consiste à reporter sur d'autres la charge fiscale nécessaire à la couverture d'une dépense publique.

(17) L'auteur de ces lignes par exemple, qui risquerait autrement de faire comme M. Juppé et de demander sa retraite avant 58 ans !