

POPULATION & SOCIÉTÉS

Évolutions démographiques et retraites : quinze ans de débats

Didier Blanchet *

La question de l'avenir des retraites occupe l'actualité depuis au moins une quinzaine d'années. Deux événements fondateurs ont été la publication du rapport « Vieillir solidaires » du Commissariat Général du Plan en 1986 [1, 2] et celle du « Livre blanc sur les retraites », cinq ans plus tard [3]. Depuis cette date, le sujet n'a plus guère quitté l'agenda social: réforme dite « Balladur » de 1993, tentative d'extension de la réforme de 1993 aux régimes spéciaux en 1995, rapport Charpin en 1999 [4], mise en place du Conseil d'orientation des retraites en 2000, dont le premier rapport a été remis à l'automne 2001 [5].

Le débat dure parce que les systèmes de retraite sont des ensembles lourds et complexes qui ne peuvent évoluer que très lentement, mais aussi en raison des difficultés à s'entendre sur un diagnostic concernant les perspectives démographiques et leurs conséquences pour les systèmes de retraite. Ce débat a néanmoins progressé. Alors que se profile le passage à la retraite des premières générations de baby-boomers (figure 1), un état des lieux permet d'identifier les désaccords initiaux qui ont pu être résorbés et les points qui posent encore problème.

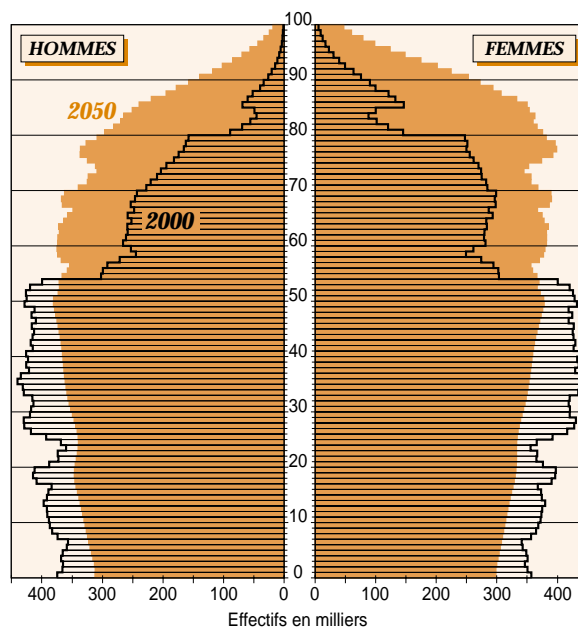
◆ Moins d'actifs ou plus de retraités ?

Au début des années 1990, une part du débat s'est focalisée sur la solidité des perspectives démographiques, en raison des incertitudes quant au niveau futur de la fécondité. Une vision dominante attribuait le vieillissement de la population à une fécondité trop faible pour assurer le remplacement des générations et entraînant la décroissance du nombre d'actifs. On pouvait donc croire qu'une simple remontée de la

fécondité suffirait à régler le problème, qu'elle soit spontanée ou aidée par une politique familiale plus active.

Cette vision résultait d'un malentendu. La population active doit bien entamer une baisse progressive à partir de 2006 ou 2008, qui pourrait lui faire perdre 10% de son effectif sur une quarantaine d'années [6, 7], et cette baisse découle effectivement de la stagnation de la fécondité à un niveau inférieur de 0,2 à 0,3 point au seuil de remplacement des générations (2,1 enfants

Figure 1 - Pyramides des âges en 2000 et 2050*



(* dans l'hypothèse du maintien de la fécondité à 1,8 enfant par femme et de la prolongation de la tendance à la baisse de la mortalité au même rythme que ces dernières années.

Source : Insee

* Institut national de la statistique et des études économiques

par femme) depuis les années 1970. Mais la principale cause du vieillissement de la population n'est pas là. Elle résulte de deux mouvements non réversibles : l'allongement de la durée de la vie et le basculement vers la retraite des générations nombreuses de baby-boomers, qui démarrera vers 2006. C'est autour de cette date que la population des retraités amorcera une phase de croissance rapide, augmentant de 85 % au cours des quatre décennies suivantes (figure 2).

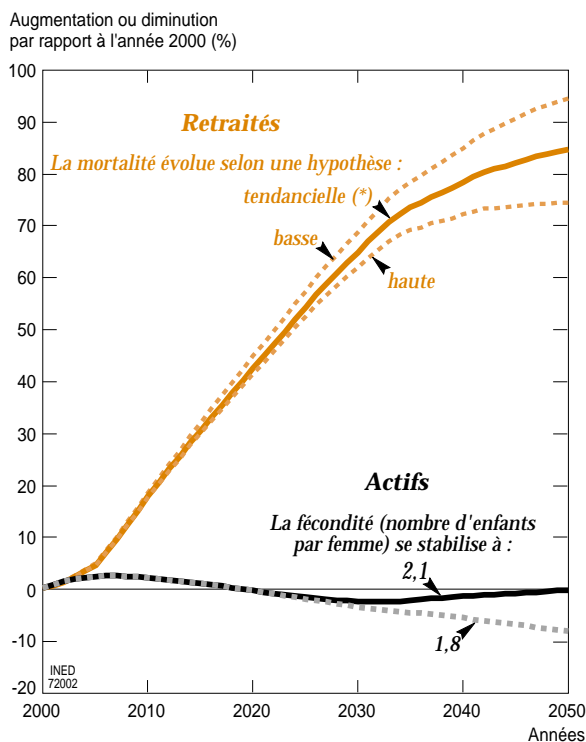
Le poids de ces deux facteurs explique pourquoi le vieillissement est inévitable à long terme. Compenser la croissance du nombre de retraités supposerait de faire croître parallèlement le nombre d'actifs ; or ces actifs plus nombreux provoqueraient une génération plus tard un nouveau supplément de croissance du nombre de retraités, qui appellerait à son tour une nouvelle croissance compensatrice du nombre d'actifs. Le raisonnement peut être indéfiniment prolongé. En bref, il faudrait un baby-boom perpétuel ou bien des flux migratoires considérables et d'ampleur croissante [8] donc, dans les deux cas, une croissance démographique rapide et sans fin.

◆ Retraites et progrès de productivité : ce que la croissance économique ne résout pas...

L'essentiel du vieillissement est ainsi inévitable et le problème est plutôt de bien mesurer ses conséquences réelles pour les systèmes de retraite. Sur cette question, un élément de confusion possible concerne la prise en compte des progrès de productivité. Cette dernière peut s'accroître très sensiblement sur une quarantaine d'années : l'influence des variables démographiques s'en trouverait-elle réduite fortement pour autant ? Il existe deux façons d'envisager l'impact des progrès de productivité : l'une donne l'impression de résoudre totalement le problème des retraites, mais elle est erronée ; l'autre est correcte mais de portée plus limitée.

Le raisonnement erroné est le suivant : le vieillissement va certes doubler la charge pesant sur chaque actif, mais si la productivité de chaque actif est multipliée par deux en quarante ans, ce qui est une hypothèse très raisonnable, alors ces actifs devraient être capables d'assurer les mêmes retraites à des retraités deux fois plus nombreux sans qu'il y ait à augmenter leur taux de cotisation. Cette « solution » au problème des retraites n'est qu'en trompe-l'œil. Le problème n'est pas de garantir aux retraités de 2040 le même niveau de vie absolu qu'aux retraités d'aujourd'hui. Cet objectif est facile à atteindre mais il est totalement insuffisant : l'efficacité des systèmes de retraite doit plutôt se mesurer en termes de pouvoir d'achat relatif des retraités, c'est-à-dire de rapport entre la retraite moyenne et le revenu net moyen des actifs. Par rapport à ce deuxième objectif, les progrès de productivité redeviennent neutres. À âge de la retraite, taux de chômage et taux d'activité donnés, l'évolution démographique implique bien de

Figure 2 - Évolutions relatives de la population active et de la population retraitée



Guide de lecture : à l'horizon 2020, dans un scénario de mortalité tendancielle (*), la population retraitée serait supérieure de 42 % à son niveau de 2000. À l'horizon 2050, l'écart atteindrait 84 %.

(*) prolongation de la tendance à la baisse de la mortalité au même rythme que ces dernières années

Source : Insee

s'inscrire entre l'un ou l'autre des deux extrêmes suivants, qui sont totalement indépendants des hypothèses de productivité :

- soit une division par deux du niveau de vie relatif des retraités sur les quarante ans à venir ;
- soit le maintien strict de ce niveau de vie relatif, mais qu'il faudrait 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.

◆ ... et ce qu'elle peut faciliter

L'apport de la croissance économique n'est pas nul pour autant, mais il se situe à d'autres niveaux. D'une part, si la croissance est rapide, elle peut faciliter un retour au plein emploi qui réduirait l'effort requis. Par exemple, en tablant sur un taux de chômage de 4,5 % et une remontée assez forte des taux d'activité, le rapport du Conseil d'orientation des retraites ramène à 6 points de PIB le volume de ressources supplémentaires à mobiliser pour garantir l'indexation parfaite des retraites sur les salaires nets. D'autre part, la croissance facilite les hausses de prélèvements car elle les rend compatibles avec la poursuite de la hausse des revenus nets.

Mais ces apports ne doivent pas être surestimés. Une forte baisse du chômage est à espérer, mais elle n'a rien de garanti. Et s'il est indéniable que c'est bien la croissance qui avait permis durant les Trente Glorieuses de larges augmentations des prélèvements pour la retraite, il faut rappeler que celle-ci était à l'époque très rapide, de l'ordre de 4 à 5 % par an. Depuis qu'elle oscille entre 0 et 2 % par an, les marges se sont réduites et il est devenu plus difficile de concilier performance économique et poursuite de la croissance de ces prélèvements. En outre, même si des marges de manœuvre existent en matière de prélèvements obligatoires, on peut se demander s'il faut qu'elles soient entièrement consacrées au financement des retraites : d'autres besoins sociaux sont également susceptibles de s'accroître dans le futur, qu'il s'agisse d'éducation, de santé ou de prise en charge de la dépendance.

Une tendance commune à de nombreuses réformes en cours (voir encadré) est donc de plutôt tirer parti de la croissance pour faciliter le scénario inverse, celui d'un décrochement progressif des retraites par rapport au revenu moyen des actifs. Il suffit pour cela de les faire évoluer moins vite que la croissance générale. On peut le faire de deux façons : soit en distendant le lien entre première retraite et dernier salaire, par la modification des règles de calcul des retraites au moment de leur liquidation ; soit en modifiant la règle d'indexation des retraites après leur liquidation, en les indexant sur les prix plutôt que les salaires ou la productivité moyenne. Les deux instruments ont des conséquences différentes pour le vécu de la retraite : le premier accentue la discontinuité des ressources au moment du passage à la retraite, le second ne rend pas le passage à la retraite plus douloureux mais il entraîne un recul progressif dans la hiérarchie instantanée des revenus au fur et à mesure de l'avancée dans la retraite.

La réforme des retraites de 1993 a joué sur ces deux tableaux : les règles de calcul de la première pension ont été durcies, et la réforme a consolidé le principe d'une indexation des retraites sur le seul indice des prix. Toujours selon le Conseil d'orientation des retraites, l'impact de cette réforme serait une baisse d'environ 18 % du niveau relatif des retraites à l'horizon de 40 ans. Il ne resterait donc plus que 4 points de PIB de financement supplémentaire à trouver, au lieu des 6 points que supposait le scénario de maintien intégral du pouvoir d'achat relatif des retraités. La réduction n'est donc pas négligeable, mais laisse subsister un besoin de financement substantiel. Si celui-ci s'avère irréalisable, il faudra envisager une baisse encore plus importante du niveau relatif des retraites. Or une telle évolution n'est acceptable que si les individus ont des moyens de la contrebalancer, et il n'y a pour cela que deux possibilités : soit un recours accru à l'épargne – c'est-à-dire l'introduction d'une dose de capitalisation – soit le recul de l'âge de cessation d'activité. Quels sont les problèmes soulevés par ces deux politiques ?

Quelques exemples de réformes étrangères

L'ensemble des pays développés font face aux mêmes contraintes démographiques que la France, elles sont même parfois plus marquées dans ceux dont la fécondité est plus basse et où elle doit conduire à une baisse plus rapide de la population d'âge actif. Face à ces contraintes, la plupart des pays ont introduit ou programmé des réformes. Celles menées dans trois d'entre eux, la Suède, l'Italie et l'Allemagne, servent souvent de modèles de réformes achevées ou bien avancées [10, 11].

La Suède et l'Italie ont prévu de limiter au maximum les futures hausses de cotisation. Mécaniquement, cela signifie des baisses importantes du taux de remplacement à âge de départ en retraite donné. Ceci est obtenu à l'aide de dispositifs dits de « comptes notionnels », qui simulent, en répartition, le fonctionnement de systèmes par capitalisation à cotisation fixe. Les cotisations sont accumulées fictivement sur des comptes individuels et ce capital fictif est revalorisé au rythme général de la croissance économique. Puis il est converti en rente au moment du départ en retraite, avec un taux de conversion qui dépend de l'espérance de vie restante à cet âge : plus cette espérance de vie est importante, plus le taux de remplacement sera faible. Avec un tel système, une génération de cotisants récupère ni plus ni moins que ce qu'elle a cotisé quand elle était active, augmenté du seul effet de la croissance économique. Ce système est donc approximativement compatible avec la stabilisation des cotisations. La Suède a introduit ce système en 1999. La réforme italienne s'est faite par étapes : en 1992, 1995 et 1997.

Le problème est de savoir comment les individus compenseront la baisse du taux de remplacement. Ils peuvent le faire en choisissant des départs plus tardifs : dans ce type de système, le taux de conversion en rente s'accroît d'environ 5 % par année de report de l'âge de la retraite. En Italie, il est prévu que le départ en retraite puisse être choisi librement entre 57 et 65 ans. En Suède, la plage de départ va de 61 à 70 ans. Il faut évidemment que le marché du travail permette le maintien dans l'emploi jusqu'à un âge avancé. On doit noter que la Suède bénéficie déjà de taux d'activité relativement élevés dans la tranche d'âge 55-64 ans.

Une partie de la baisse de la pension peut aussi être comblée par des revenus de l'épargne. En Suède, ceci a été prévu dans le cadre d'un second étage de capitalisation obligatoire. Cette capitalisation est fortement encadrée par l'État : la seule latitude des individus est le choix du fond de pension vers lequel ils souhaitent diriger cette épargne. En Italie, le rôle dévolu aux fonds de pension reste actuellement plus incertain.

À la différence des réformes suédoise et italienne, la réforme allemande de 2001 joue à la fois sur la baisse des prestations et la hausse modérée du taux de cotisation. La baisse des prestations pourra là encore être compensée par le recours à un nouveau système par capitalisation [12]. Contrairement à la Suède, l'adhésion à ce dernier est cependant facultative. Cette réforme ne résorbe le déséquilibre des retraites que sous une hypothèse de forte remontée du taux d'emploi.

◆ Deux voies complémentaires : l'épargne ou la prolongation de l'activité

Les années 1990 ont été marquées par des affrontements très radicaux sur la première de ces solutions. D'un côté, la retraite par capitalisation a parfois été présentée ou comprise comme la seule issue face à une inéluctable « faillite » des systèmes par répartition ; de l'autre, le choix de cette voie était présenté comme une forme d'abandon des retraites aux lois du marché, abandon qui ne pouvait que se retourner contre les retraités eux-mêmes. Ce débat a pris un tour moins polémique. Il n'est plus guère question de prétendre résoudre le problème démographique par un développement massif de la capitalisation : il est maintenant acquis qu'elle n'est pas un système intrinsèquement protégé contre les conséquences des changements démographiques, surtout lorsque ceux-ci résultent de l'allongement de la durée de vie. Quel que soit le système de retraite, le fait que celle-ci soit de plus en plus longue suppose bien d'y consacrer un effort de financement de plus en plus important, à objectif donné de taux de remplacement.

Les avantages de la capitalisation sont donc ailleurs, et on considère en général qu'ils sont plutôt de deuxième ordre. Si elle est facultative, elle permet de faire sortir une partie du poids des retraites de l'enveloppe des prélèvements obligatoires. Elle peut aussi être légèrement plus performante que le système par répartition en longue période si les taux d'intérêt restent tendanciellement plus élevés que le taux de croissance économique. Elle peut enfin conduire à une structure plus satisfaisante du capital des entreprises, si l'on considère qu'il vaut mieux que ce capital soit détenu par des fonds de pension nationaux que par des fonds de pension étrangers. Mais il reste que ces avantages se payent, et qu'ils se payent d'avance : cette stratégie de la capitalisation suppose en effet d'anticiper le choc démographique, alors que la répartition se borne à l'accompagner. Cet effort d'anticipation est particulièrement difficile à imaginer de la part des salariés à faibles revenus, et il s'accompagne d'incertitudes. Même si l'on pense qu'il peut être tendanciellement plus performant en longue période, ce mode de financement a une rentabilité beaucoup plus erratique, comme nous le rappelle la conjoncture boursière actuelle.

La remontée de l'âge de la retraite ou plus globalement la remontée des taux d'activité aux âges élevés, pour sa part, peut être présentée comme une réponse logique à l'allongement de la durée de vie. On peut considérer qu'il est normal que l'allongement de la durée de vie totale s'accompagne d'un allongement proportionnel de la durée de vie active. Une génération aura pu éviter cet ajustement, celle des parents des baby-boomers, mais c'est parce qu'elle a accepté le coût d'une charge d'enfants plus élevée alors qu'elle était en activité. La clôture de la parenthèse du baby-boom inviterait à remettre le curseur de l'âge de fin d'activité en phase avec l'évolution globale de la durée de vie : c'est la voie retenue par la réforme suédoise (encadré).

Mais cette politique n'est pas non plus sans difficulté ou condition. D'une part, si elle devait être la seule variable d'ajustement, la hausse à envisager serait considérable : maintenir le niveau de vie relatif des retraités à son niveau actuel en ne jouant que sur l'âge de cessation d'activité supposerait de le remonter d'environ 9 ans au cours des quarante ou cinquante ans à venir [5, 9]. Ceci donne à penser que cette variable n'aura elle aussi qu'un rôle partiel. D'autre part, pour travailler à des âges élevés, il faut qu'il y ait à la fois une offre et une demande de travail. Il est probable qu'une hausse de l'offre résultera spontanément de la dégradation des droits à retraite à âge donné : elle restaurera l'incitation des actifs à prolonger leur vie active, et elle le fera d'autant plus que les années de travail supplémentaires ouvriront bien droit à des prestations supplémentaires. Mais cette hausse de l'offre supposera aussi l'adaptation des conditions de travail ou l'instauration de deuxième carrières dans les métiers les plus difficiles. Et de nombreux doutes subsistent du côté de la demande de travail. Il est certes possible que l'évolution à la baisse de la population active, vers 2006, génère des pénuries de main-d'œuvre telles que les employeurs iront puiser dans l'ensemble des réserves existantes, dont les travailleurs âgés. Mais ce serait une inversion totale de leurs pratiques de gestion des ressources humaines dont on peine encore à déceler les signes avant-coureurs.

RÉFÉRENCES

- [1] Commissariat Général du Plan – *Viellir solidaires*, La Documentation Française, juin 1986.
- [2] G. MALABOUCHE – « L'évolution à long terme du système de retraites : une nouvelle méthode de projection », *Population*, 1987/1, p. 9-38.
- [3] Commissariat Général du Plan – *Livre blanc sur les retraites : garantir dans l'équité les retraites de demain*, La Documentation Française, 1991.
- [4] J.-M. CHARPIN – *L'avenir de nos retraites, rapport au premier ministre*, La Documentation Française, 1999.
- [5] Conseil d'orientation des retraites – *Retraites : renouveler le contrat social entre les générations*, La Documentation Française, 2002.
- [6] Ch. BRUTEL – « Projections de population à l'horizon 2050 : un vieillissement inéluctable », *Insee Première*, n° 762, mars 2001.
- [7] E. NAUZE-FICHET et F. LERAI – « Projections de population active : un retournement progressif », *Insee Première*, n° 838, mars 2002.
- [8] H. LERIDON – « Vieillesse démographique et migrations », *Population et sociétés*, n° 358, juin 2000.
- [9] A. PARANT – « Longévité et retraite », *Population et sociétés*, n° 310, février 1996.
- [10] O. CHAGNY, G. DUPONT, H. STERDYNIAK et P. VERONI – « Les réformes des systèmes de retraite en Europe », *Observations et Diagnostics Economiques, Revue de l'OFCE*, n° 78, juillet 2001.
- [11] L. VERNIÈRE – « Panorama des réformes des systèmes de retraite à l'étranger : état des lieux et perspectives », *Questions retraite*, hors série, janvier 2002 (accessible sur www.caissedesdepots.fr/dante)
- [12] F. LEGROS – « Ont-ils coulé Bismarck? », *La Lettre du CEPII*, n° 201, mai 2001.