

**Pour approfondir le débat, quarante remarques sur le
rapport Charpin. Critique du rapport au Premier
ministre: 'L'avenir de nos retraites'**

Henri Sterdyniak

► **To cite this version:**

Henri Sterdyniak. Pour approfondir le débat, quarante remarques sur le rapport Charpin. Critique du rapport au Premier ministre: 'L'avenir de nos retraites'. Revue de l'OFCE, Presses de Sciences Po, 1999, pp.237-251. hal-01010827

HAL Id: hal-01010827

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01010827>

Submitted on 20 Jun 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Critique de rapport Le débat sur les retraites en France

Rapport au Premier ministre : « L'avenir de nos retraites »

Jean-Michel Charpin

La Documentation française, 1999

Pour approfondir le débat, quarante remarques sur le rapport Charpin

Henri Sterdyniak

Le 29 mai 1998, le Premier ministre a demandé au Commissaire au Plan, Jean-Michel Charpin, d'élaborer un « diagnostic aussi partagé que possible » sur la situation et les perspectives du système français de retraite. Le Plan a réuni d'octobre 1998 à mars 1999 une commission de concertation composée des partenaires sociaux, des représentants des régimes de retraites et des administrations concernées. En mai 1999, le Commissaire au Plan a remis au Premier ministre, puis publié son rapport, suivi de l'avis des organisations syndicales. Ce rapport est destiné à ouvrir une phase de débat public. Nous participons ici à ce débat, en proposant une analyse critique du rapport et de ces principales propositions¹.

1. La question des retraites est une des plus délicates auxquelles la société française sera confrontée dans les années à venir. Comme la constitution d'une retraite nécessite un effort sur la totalité de la vie active, les salariés ont besoin d'un cadre prévisible. En même temps, les évolutions structurelles rendent nécessaires des ajustements périodiques. Il faut donc que l'État et les partenaires sociaux s'engagent sur une stratégie précise mais révisable. Il faut que cette stratégie recueille une certaine unanimité parmi les forces sociales et politiques pour qu'elle ne soit pas remise continuellement en cause. Ceci justifie pleinement le

1. Nous nous appuyons sur notre travail précédent : Henri Sterdyniak, Gaël Dupont et Alexis Dantec (1999) : « Les retraites en France : que faire? », *Revue de l'OFCE*, n° 68, janvier.

souci du Premier ministre de faire élaborer un « diagnostic aussi partagé que possible ». De même ne peut-on qu'approuver la proposition finale du rapport Charpin d'instaurer un organisme permanent de pilotage, favorisant l'élaboration de travaux techniques et la concertation des partenaires sociaux. En même temps, l'expérience de la Commission de concertation et du rapport Charpin a montré certaines limites. L'expertise a été entièrement dirigée par l'Administration, qui a *in fine* mis en avant sa propre solution. Plusieurs points cruciaux ont été passés sous silence. Des arbitrages semblent avoir été faits sans être discutés. N'aurait-il pas été préférable que les travaux techniques soient pilotés par un groupe d'experts, représentant mieux la diversité des points de vue des diverses forces sociales? Que le rapport intègre mieux cette diversité? Le rapport mélange des éléments de diagnostic qui font l'unanimité (l'augmentation du nombre de retraités d'ici 2040) et des appréciations discutables (la hausse des cotisations se traduirait inéluctablement par une baisse de la croissance et une hausse du chômage, pages 56 et 57; la baisse des retraites complémentaires se prolongera à l'infini, page 94). Il choisit, selon des critères non explicités, de mettre en avant une solution parmi d'autres. Il ne constitue donc pas un diagnostic partagé, comme les auteurs le reconnaissent d'ailleurs page 14.

2. Le rapport Charpin fait silence sur plusieurs points cruciaux :

- a) Les fonds de pensions sont les grands absents du rapport, où ils ne sont même pas évoqués. Le lecteur ne peut pas savoir si le gouvernement et les partenaires sociaux s'accordent pour écarter complètement la stratégie de recours à la capitalisation ou si, au contraire, l'évolution retenue réduit à ce point les prestations des régimes par répartition que les salariés seront obligés d'avoir recours en plus à des fonds de pensions. Il faudra pourtant choisir clairement entre deux discours : celui où l'État et les partenaires sociaux s'engagent à maintenir un niveau des retraites qui assure la parité des niveaux de vie entre actifs et retraités; celui où ils renoncent à cet objectif et préviennent les salariés qu'ils devront assurer, par leur épargne propre, une partie importante de leur retraite.
- b) Le rapport n'aborde pas de front la question de l'homogénéisation des retraites entre secteur privé et public. La disparité actuelle des indexations n'est pas soutenable, mais il ne serait pas acceptable de briser le lien actuel et statutaire entre actifs et retraités du secteur public. Il faudra donc organiser une convergence des deux systèmes, qui passe par une remise en cause et une convergence de leurs architectures respectives.
- c) Le rapport fait de l'allongement de la durée de cotisation, le seul remède. Or il n'est pas sûr que ce remède soit économiquement praticable (il faut le retour au plein-emploi et la modification de la gestion des carrières dans les entreprises), ni socialement choisi.

d) Le rapport ne dit pas qu'il faudra que les salariés et leurs organisations syndicales acceptent une certaine hausse des taux de cotisations (et que celle-ci ne sera pas payée par les entreprises). Il faut un discours clair des organisations syndicales : si celles-ci veulent maintenir *grosso modo* la parité des niveaux de vie entre salariés actifs et retraités et ne pas trop retarder l'âge de la retraite, elles doivent accepter une hausse tendancielle des cotisations des salariés.

3. Le rapport oppose le régime du secteur privé, qui serait assurantiel, au régime du secteur public, qui serait statutaire (page 20). Cette opposition est artificielle. Le fondement des deux régimes est le même. Dans les deux cas, la retraite est un salaire différé, garanti par l'État (ou une grande entreprise nationale) dans le cas du secteur public, socialisé entre les entreprises dans le cas du secteur privé. Dans les deux cas, le droit à la retraite n'est pas un droit financier garanti par le droit des affaires, mais un droit du travail, découlant des relations entre les employeurs et les salariés, et négocié entre les partenaires sociaux.

4. Le rapport insiste sur la hausse globale du niveau de vie relatif des retraités entre 1970 et 1996, alors qu'il faudrait distinguer deux périodes : 1970-1983, période d'extension du système et de hausses des retraites (l'âge d'or) et la période 1983-1998 (le retour de bâton). La rupture de 1983 se voit nettement dans le graphique de la page 29 qui retrace l'évolution du pouvoir d'achat du minimum vieillesse, mais elle n'est pas commentée dans le texte. Depuis 1983, le pouvoir d'achat baisse pour chaque retraité, même si globalement le pouvoir d'achat de la retraite moyenne augmente légèrement, car les entrants ont des retraites plus importantes que les sortants. Le texte n'évalue pas l'évolution spontanée du niveau relatif des retraites. Quel sera l'impact des mesures déjà prises (désindexation depuis 1983, réforme Balladur, accords Arrco-Agirc) ? Quel sera l'impact sur les retraites futures de la dégradation de la situation du marché du travail depuis 1974 ?

5. Selon les évaluations de l'INSEE, le niveau de vie des retraités (mesuré par le revenu disponible par Unité de consommation) est équivalent à celui des actifs, ce qui est satisfaisant. Mais cette parité n'est atteinte que grâce aux revenus du patrimoine. Hors ceux-ci, le revenu des retraités n'est que de 83 % de celui des actifs. La marge de baisse des retraites est donc relativement faible.

6. Faut-il tenir compte des revenus du patrimoine ? Ceux-ci sont mal connus et très inégalement répartis. Dans les grandes familles capitalistes, ce sont obligatoirement les vieux qui possèdent le patrimoine. Imaginons une société composée de travailleurs actifs, de travailleurs retraités, de managers-fils de capitalistes, enfin de capitalistes retraités qui posséderaient tout le capital. Il serait absurde de comparer la situation relative des actifs et des retraités en agrégeant les travailleurs

retraités et les vieux capitalistes. Le capital important concentré chez les personnes âgées des familles Peugeot, Mulliez, de Wendel, etc. investi dans les entreprises familiales est peu pertinent pour discuter de la question des retraites. L'accumulation du capital des grandes familles capitalistes peut expliquer les disparités de patrimoine chez les personnes âgées, que le rapport signale page 30.

7. Le coût « considérable » des dispositifs de préretraites n'est pas net du coût des prestations chômage qu'il aurait fallu verser en leur absence. Une partie importante de ce coût bénéficie aux entreprises qui remplacent des travailleurs âgés par des jeunes moins payés. Le rapport évoque la nécessité de repenser la gestion des fins de carrière ; il est bien rapide sur un point crucial : il faut revoir les dispositifs de hausse des salaires avec l'âge si on veut que les entreprises maintiennent en activité des personnes de 55 à 65 ans.

8. Les projections de population active potentielle sont présentées bien rapidement : est-on vraiment proche de la saturation pour l'activité féminine (en 1997, le taux d'activité a atteint 78 % pour les 25-49 ans contre 95 % pour les hommes) ? N'aura-t-on pas spontanément, en se dirigeant vers le plein-emploi, une hausse des taux d'activité des 20-24 ans et des 55-59 ans ? Le rapport présente, page 53, l'évolution du ratio de dépendance selon trois définitions : entre 1995 et 2005, dans le cas d'un retour à un taux de chômage de 6 %, le ratio démographique pur, + *de 60ans / 20-60 ans*, augmenterait de 82 % ; le ratio, *retraités+chômeurs/travailleurs occupés*, augmenterait de 33 % ; le ratio, *population inoccupée/travailleurs occupés*², augmenterait de 11,6 %. Malheureusement, le titre du paragraphe n'insiste que sur le premier de ces ratios.

9. Le rapport propose une projection globale de l'ensemble des prestations retraites, page 55. Pour une raison que j'ignore, elles sont présentées succinctement, sans tableaux détaillés, sans explications, ni commentaires. Or ce sont elles qui sont pertinentes au niveau macroéconomique, plutôt que les projections par régimes qui sont présentées en grand détail par la suite. Le rapport parle de « projections à réglementation inchangée », mais celles-ci ne sont pas fournies et on ne sait pas ce qu'est une réglementation inchangée, en particulier pour les régimes complémentaires où l'accord des partenaires sociaux sur l'évolution du système s'arrête en 2000. En ce qui concerne la projection qui maintient fixe le ratio retraite/salaire net (homogène donc à la projection du tableau 2 de « Les retraites en France : que faire ? »), le rapport écrit, sans autre précision, que le taux de cotisation retraite d'équilibre serait multiplié par 1,55. Il faudrait écrire (voir l'article de

2. Où les enfants comptent pour 0,5.

l'OFCE) qu'il devrait augmenter de 8,5 points³. Le taux global de cotisations sociales serait, lui, multiplié par 1,13 ; il devrait augmenter de 6 points.

10. Le rapport ne fournit pas un calcul utile : avec cette hausse de 6 points portant sur les seules cotisations des salariés, sans hausse des cotisations employeurs, et avec la hausse de 1,7 % l'an de la productivité du travail et du salaire brut retenu dans le rapport, le salaire net (et les retraites nettes) pourrait augmenter de 1,4 % par an, soit être multiplié par 1,8 en 42 ans. Par contre, il semble considérer qu'une situation où les retraités verraient leur niveau de vie relatif divisé par 1,9 serait acceptable puisque leur niveau de vie absolu serait maintenu ; dans ce cas, d'ici 2040, le salaire net serait multiplié par 2 et les retraites nettes n'augmenteraient que de 7 %. La parité des situations des actifs et des retraités serait détruite. On reverrait massivement des retraités relativement pauvres.

11. Le rapport écarte sans discussion la stratégie où les salariés accepteraient une hausse tendancielle de leurs cotisations pour maintenir leur niveau de retraite et l'âge de départ à la retraite. Il ne discute pas d'un point important. Peut-on augmenter les cotisations retraites des salariés en augmentant leur acceptabilité en les distinguant nettement des prélèvements obligatoires, par exemple en faisant mieux apparaître leur contrepartie en terme de droits à retraite ? Il ne dit pas clairement que la hausse des cotisations devra être prise en charge par les seuls salariés et non par les entreprises. Le rapport reprend sans discussion la thèse selon laquelle une hausse des cotisations employeurs entraînerait une hausse permanente du taux de chômage d'équilibre. Certes cette thèse est soutenue par la Direction de la prévision, mais elle n'a pas de base incontestable, tant sur le plan théorique, que sur le plan empirique. Il cite l'article « Le chômage d'équilibre en France » de Cotis, Meary et Sobczak, paru dans la *Revue Économique* de mai 1998, mais pas l'article suivant de la même revue : « Courbe de Phillips et modèles WS-PS, quelques réflexions », qui soutient la thèse contraire : l'effet n'est que transitoire. Sur longue période, de 1970 à 2000, l'impact sur le salaire réel disponible de la hausse des cotisations employeurs est, en tout état de cause, négligeable par rapport à celui de la baisse du taux de croissance de la productivité tendancielle du travail.

12. Le troisième paragraphe de la page 56 évoque « un certain nombre d'études » qui indiqueraient que le niveau des prélèvements obligatoires aurait un impact défavorable sur la productivité globale des facteurs. Quelles études ? Dans la version préliminaire du texte, elles se réduisaient à une seule étude réalisée au FMI. Cette étude n'a aucun

3. En taux apparent sur le total salaire + cotisations employeurs ; y compris cotisations à l'Association pour la structure financière.

caractère scientifique et ne fait qu'exposer l'idéologie du FMI, selon laquelle toute dépense publique est un gaspillage et tout transfert public nuit au désir de travailler. Elle assimile sans précaution les cotisations retraites à des régimes contributifs (qui donnent des droits et donc, en aucun cas, ne peuvent décourager de travailler) avec des prélèvements obligatoires (qui découragent de travailler, selon la théorie économique libérale). Elle suppose que la France est au plein-emploi : il n'y a pas de personnes qui ne trouvent pas d'emploi, mais des gens qui préfèrent ne pas travailler compte tenu des impôts importants qu'ils auraient à payer s'ils travaillaient. Les estimations économétriques, basées sur cette hypothèse, sont hautement fantaisistes.

13. Le rapport consacre de nombreuses pages aux calculs des effectifs, des prestations, des cotisations et des déficits par régime. Or ceux-ci n'ont strictement aucune pertinence pour le problème des retraites. Un salarié a droit à la même retraite, qu'il ait travaillé dans une branche en déclin ou en essor. Dans le scénario 2 par exemple (retour à un taux de chômage de 6 %), l'emploi global retourne en 2040 au niveau de 1998 mais les effectifs des fonctionnaires, de la RATP et de la SNCF sont stables, ceux de EDF-GDF baissent de 15 % tandis que les effectifs affiliés à la CNAV augmentent de 5 %, ceux à l'AGIRC de 24 %. Qu'en conclure pour l'évolution des retraites respectives de ces secteurs?

14. Lors des négociations des régimes complémentaires en 1996, devant le refus du patronat d'augmenter ses cotisations, certains syndicats ont accepté une baisse tendancielle du niveau relatif des retraites complémentaires. De 1996 à 2000, le prix d'achat du point augmente plus que les salaires (de 4 points par an) tandis que la valeur du point évolue moins que le salaire (de 1 point l'an). Sous l'influence de la Fédération française des sociétés d'assurances, qui veut pouvoir développer les fonds de pensions, le patronat veut imposer la stabilité future des taux de cotisations, l'équilibre étant obtenu par baisse continue des prestations. Dans leurs projections pour le rapport, les régimes complémentaires (ARRCO et AGIRC) ont prolongé jusqu'en 2040 les accords de 1996. La valeur d'achat du point serait indexée sur le salaire moyen, mais la pension servie par point serait indexée sur les prix. Aussi, le rendement des régimes complémentaires diminue-t-il constamment et serait divisé par 2 en 40 ans. Est-ce vraiment la position des syndicats de salariés?

15. La projection de l'évolution de l'équilibre des régimes est basée sur une hypothèse raisonnable de croissance à 1,7 % l'an de la productivité du travail et du salaire moyen. Elle aboutit à un besoin de financement de 3,9 points de PIB en 2040 pour l'ensemble des régimes. Il faudrait donc augmenter les cotisations des salariés d'environ 7,4 points d'ici 2040⁴. La hausse des salaires nets serait de 1,45 % l'an.

4. En oubliant les baisses possibles de cotisations familles et surtout chômage.

Peut-on imaginer que durablement les salaires nets progressent de 1,45 % par an, les retraites du régime général de 1,1 % par an, et les retraites complémentaires de seulement 0,3 % par an (tableau 1) ?

1. Croissance des retraites moyennes entre 1998 et 2040

	Taux de croissance moyen	Hausse globale 1998-2040
CNAV	1,1 %	60 %
ARRCO	0,3 %	12 %
Fonction publique	1,5 %	85 %
GEN	1,4 %	75 %
<i>Salaires brut</i>	<i>1,7 %</i>	<i>101 %</i>
<i>Salaires net*</i>	<i>1,45 %</i>	<i>82 %</i>

Source : Rapport Charpin (1999) sauf * calcul de l'auteur.

16. Avec les hypothèses faites pour les régimes complémentaires, le taux de remplacement brut passerait de 68,1 à 51,2 (soit une baisse de 25 %) pour l'ouvrier-type; de 59 à 37,9 % (soit une baisse de 36 %) pour le cadre-type (tableau 2). Le rapport ne fournit pas l'évolution des taux de remplacement net. Dans l'hypothèse d'une hausse de 7,4 points du taux de cotisation salarié, pour l'ouvrier, le taux de remplacement net passerait de 83,7 à 69,4 % (soit une baisse de 17 %) ; pour le cadre de 71,0 à 50,4 % (soit une baisse de 29 %). Est-ce socialement acceptable ?

17. Une variante (page 98) permet d'évaluer l'impact d'une évolution plus satisfaisante des pensions des régimes complémentaires. Une indexation sur les prix + 1 % augmenterait *ex ante* le déficit de l'ensemble des régimes de 1,4 point de PIB. La hausse des cotisations des salariés nécessaire serait de 10,7 points; le salaire net pourrait augmenter de 78 % en 42 ans (soit 1,38 % l'an).

2. Évolution des taux de remplacements bruts

Année de liquidation	CNAV	ARRCO	AGIRC	Total
Non-cadre 1996	45,7	22,4	—	68,1
2040	40,9	10,3	—	51,2
Cadre 1996	22,9	11,7	24,4	59,0
2040	20,6	5,4	11,9	37,9

Source : Tableau page 134 du Rapport Charpin (1999).

18. Dans le scénario de retour du chômage à un taux de 6 %, les économies réalisées en prestations chômage et famille seraient de l'ordre de 1,7 point de PIB. Malgré les réticences du rapport, ceci permettrait une baisse de 3,4 points des cotisations et réduirait donc la hausse nécessaire des cotisations à 4 points (dans le scénario de stagnation des retraites complémentaires), à 7,3 dans l'autre.

19. La part des plus de 60 ans devrait passer de 22,5 % des personnes en 1997 à 35,2 % (en comptant 1 pour les adultes et 0,5 pour les enfants de moins de 15 ans). Il serait donc normal que leur part dans le PIB passe de 12,1 à 18,9 %. Le rapport, page 102, ne les fait passer qu'à 15,8 %. Il comporte déjà une forte baisse du pouvoir d'achat relatif des retraités (de 23,5 %). Dans un scénario plus réaliste et plus satisfaisant où les pensions ARRCO et AGIRC seraient indexées sur les prix + 1 %, la part des retraites dans le PIB serait de 17,2 % en 2040.

20. Le chapitre VI consacré à la comparaison entre régime des salariés du privé et régimes spéciaux est peu conclusif. Le rapport cherche vainement à définir une notion d'effort contributif qui n'a guère de sens pour les fonctionnaires puisqu'elle repose sur une hypothèse arbitraire sur les cotisations employeurs de l'État. Les auteurs évoquent, page 117, la thèse selon laquelle « les salariés du public ont implicitement opté pour des salaires faibles en contrepartie de retraites plus élevées ». Cette thèse permet de justifier toutes les disparités en matière de retraites. Le rapport effectue une comparaison des âges de départ à la retraite entre public et privé qui ne tient compte ni des préretraites, ni du chômage des 55-60 ans, pour les salariés du privé. Il présente un tableau, page 122, « Coût des départs précoces à la retraite », où figurent le coût des retraités avant 60 ans dans le secteur public mais pas le coût des préretraites et des chômeurs dispensés de recherche d'emploi pour le secteur privé. Le critère qui permet de comparer les retraites publiques et privées est essentiellement les taux de remplacement institutionnels, à carrière et salaire identiques, soit le tableau page 132. Celui-ci montre que les taux de remplacement sont actuellement identiques entre le public et le privé. Le taux de remplacement peut sembler plus bas pour les salaires élevés du privé, mais le tableau n'inclut pas les régimes-maison et les plans d'épargne entreprise dont bénéficient les cadres des grandes entreprises privées.

21. Après avoir noté que les taux de remplacement sont actuellement identiques pour les salariés du public et du privé, le rapport estime qu'ils devraient se creuser à l'avenir. Mais il part de l'hypothèse que les accords de 1996 de baisse relative des retraites complémentaires seront prolongés à l'infini, aboutissant à une division par 2 de celles-ci. Certes, la disparité qui découlerait des évolutions décrites dans le tableau 1 n'est pas tenable. Mais le problème n'est pas l'évolution divergente des retraites du public et du privé, mais l'évolution divergente des retraites

et des salaires du privé. Il ne faut pas demander aux salariés du public d'accepter des baisses de leurs retraites; il faut demander aux syndicats du privé d'accepter des hausses de cotisations salariés pour maintenir le niveau de leurs retraites (hausses de cotisations qui seraient répercutées naturellement sur les salariés du public).

22. Le rapport écarte la solution d'une hausse progressive des cotisations (page 144) pour prôner la stratégie d'allongement de la durée d'assurance nécessaire. La thèse selon laquelle il faut, pour élaborer la réforme, des « *concertations plus décentralisées régime par régime pour tenir compte des spécificités propres à chaque régime* » est contestable. Dans un régime par répartition, il faut une décision globale appliquée ensuite à chaque régime.

23. Reculer l'âge de départ à la retraite suppose, le rapport le reconnaît, le retour préalable au plein-emploi et une modification importante des carrières (les entreprises doivent renoncer à la stratégie d'exclusion précoce des travailleurs vieillissants, les salariés doivent renoncer aux avancements automatiques avec l'âge). Ce recul est peu compatible avec le scénario 1 du rapport, qui maintient un taux de chômage de 9 % en 2040. L'explication, page 146, qu'un taux de chômage de 9 % correspondrait à une situation de plein-emploi ou de chômage structurel est contestable : malgré les mutations technologiques, les États-Unis, l'Autriche, le Danemark, les Pays-Bas, la Suède réussissent à avoir des taux de chômage moyens de 5 à 6 % .

24. La réforme proposée consiste donc à faire passer à 42,5 années la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein (au lieu de 37,5 années dans le public et 40 années dans le privé à partir de 2003). Cette réforme aurait deux conséquences : inciter fortement la plupart des salariés à travailler quelques années de plus; diminuer le montant de la retraite de ceux qui ne pourront atteindre cette durée. La baisse des taux de liquidation proposée par la réforme s'ajouterait à la baisse des pensions induite par la désindexation des pensions du régime général et la baisse des pensions des régimes complémentaires. Elle n'est donc acceptable que si effectivement la société peut assurer un emploi à tous jusqu'à une durée de cotisations de 42,5 années. Il est paradoxal que, la même année, le gouvernement incite à la semaine de 35 heures, pour réduire le chômage, et que ce rapport préconise le maintien en activité de personnes de 60 ans, ayant travaillé 40 ans. Est-on sûr que les travailleurs préfèrent travailler 35 heures par semaine jusqu'à 65 ans plutôt que 39 heures jusqu'à 60 ans? Se pose une question de calendrier : la réforme proposée n'a de sens qu'en situation de plein-emploi. Peut-on la décider maintenant? En 2020, en situation de plein-emploi, le choix serait alors purement social : les salariés préféreront-ils une retraite à 65 ans ou à 60 ans, sachant que dans le second cas leur niveau de revenu sera plus bas de 12 % durant toute

leur carrière ? Selon quel critère le rapport tranche-t-il aujourd'hui pour la première solution ?

25. Le rapport propose une formule unique pour calculer le niveau des pensions du régime général et des régimes spéciaux :

$$P = (1 - 1,2 n \%) * (m/170) * T * SR$$

où SR est le salaire de référence ; T le taux de liquidation (50 % dans le régime général, 75 % dans les régimes spéciaux) ; m, le nombre de trimestres validés plafonné à 170 et n le nombre de trimestre manquant pour atteindre 170 trimestres ou 65 ans.

Un départ précoce à la retraite subit donc logiquement une double pénalisation : l'une liée à l'insuffisance du nombre de trimestres de cotisations ; l'autre liée à l'allongement de la durée de la retraite (1,2 % correspond à l'inverse de 83 trimestres, durée approximative moyenne de la retraite). La proposition atténuée pour le privé le dispositif d'abattement en cas de carrière incomplète (le faisant passer à 1,2 % au lieu de 2,5 % actuellement), mais, sauf pour quelques salariés à carrière très courte, ceci ne compense pas l'effet de l'allongement de la durée des cotisations (tableau 3).

3. Taux de pension du secteur privé (par rapport au taux plein)

Situation prévue en 2003 par la réforme Balladur/réforme proposée par le rapport Charpin.

Age de fin de carrière Age de début	60 ans	61 ans	62 ans	63 ans	64 ans	65 ans
17,5 ans	100/100	100/100	100/100	100/100	100/100	100/100
18,5 ans	100/93,0	100/100	100/100	100/100	100/100	100/100
19,5 ans	100/86,1	100/93,0	100/100	100/100	100/100	100/100
20,5 ans	95/79,6	100/86,1	100/93,0	100/100	100/100	100/100
21,5 ans	85/73,2	95/79,6	100/86,1	100/93,0	100/100	100/100
22,5 ans	75/67,1	85/73,2	95/79,6	100/86,1	100/93	100/100
23,5 ans	63,3/65,3	75/71,3	85/77,5	95/84,0	100/90,7	100/97,6
24,5 ans	52,1/63,5	63,3/69,4	75/75,5	85/81,3	95/88,5	100/95,3

26. Au-delà de son élégance formelle, la formule présente trois défauts :

- la formule *unique* masque le fait que pour le public le salaire de référence est le dernier salaire ; pour le privé, il s'agit de la moyenne des 25 meilleures années de salaire, les salaires passés portés au compte dans la limite du plafond de la Sécurité sociale étant revalorisés selon l'inflation (et non plus comme jadis selon l'évolution des salaires). Une hausse durable des salaires ferait baisser le niveau relatif du salaire de référence, donc du taux de remplacement des salariés du privé ;

- b) la formule maintient un taux de liquidation exprimé en fonction du salaire brut. Si les cotisations retraites augmentent, les salaires nets diminuent et les retraites sont maintenues, ce qui n'est pas équitable. Une réforme satisfaisante devrait passer à un taux de liquidation fixe par rapport au salaire net;
- c) la page 152 reconnaît que la formule proposée ne règle pas la question des départs à 65 ans sans avoir atteint 170 trimestres (tableau 3). Les auteurs du rapport souhaiteraient donner une retraite à taux plein à 65 ans (avec un minimum — 150 trimestres? — de durée d'affiliation) de façon à éviter d'inciter à travailler au-delà de 65 ans. Ce n'est pas le cas avec la formule proposée. Ajouter cette disposition serait une très forte incitation pour le départ à 65 ans; le refuser obligerait ceux qui ont commencé à travailler à 24 ou 25 ans (professeurs, ingénieurs par exemple) à continuer jusqu'à 66,5 ans ou 67,5 ans.

27. Une durée d'activité de 42,5 années est extrêmement longue. D'autant que l'année manquante coûte 7 % d'une retraite déjà diminuée. Faut-il à ce point se caler sur le modèle assurantiel? La réforme aboutirait à donner une très grande importance aux premières années de travail et aux périodes d'interruption de carrière. En particulier, se pose le problème de ceux qui ont eu du mal à s'intégrer au départ dans la vie active. Faut-il le leur faire payer 40 ans après? Une réforme qui maintiendrait les 160 trimestres requis (en l'étendant au secteur public), qui prévoirait de porter de 2015 à 2020 l'âge de départ à la retraite de 60 ans à 62,5 ans, si la France est effectivement en situation de plein-emploi, sauf pour certaines professions pénibles, serait plus souple et plus acceptable.

28. Le rapport devrait indiquer les pourcentages de personnes, hommes et femmes, contraintes de prolonger leur période d'activité pour avoir le droit à une retraite au taux plein. Il ne donne que l'âge moyen de départ à la retraite : pour la génération 1970, par exemple, l'âge moyen de départ à la retraite sera de 62,7 ans pour un individu à carrière complète (mais quel sera le nombre de personnes qui parviendront à une carrière complète?) Quelles seront les conséquences de la réforme pour les femmes qui sont déjà peu nombreuses à atteindre les 160 trimestres?

29. Le rapport estime que la réforme permettra de réduire de 6 points la hausse nécessaire des taux de cotisations retraites. Trois effets jouent : augmentation des actifs, baisse du nombre de retraités et diminution des retraites par tête. Quelle est l'importance de ce dernier facteur? Le rapport prévoit-il que de nombreux salariés partiront à la retraite sans avoir obtenu le taux plein? Quel sera leur taux de remplacement compte tenu de l'ensemble des réformes qui les auront frappés? Le recul de l'âge de

la retraite augmente de 6,5 %, le niveau de la population active. Le rapport fait l'hypothèse que, en situation de plein-emploi, ceci permettra une hausse de 6,5 % de l'emploi effectif et de la production. Mais, dans le cas du scénario 1, où le taux de chômage serait de 9 %, le risque est grand que le recul de l'âge de la retraite le fasse passer à 15,5 %. Quels en seraient alors les conséquences ? Enfin, ce report réduirait fortement les difficultés financières des régimes de retraites (en particulier des régimes complémentaires) ; une partie des gains ainsi obtenue devrait être utilisée à éviter la baisse tendancielle des retraites complémentaires.

30. Le rapport envisage d'accumuler des réserves dans les régimes par répartition en augmentant les cotisations maintenant, sans attendre 2006. Mais il n'en discute pas la possibilité macroéconomique. Le titre inquiétant, « *Les sommes à accumuler représentent au moins 3 points de PIB* », doit être relativisé quand on se rappelle que la dette publique nette est passée de 16 points de PIB en 1990 à 46 points en 1996. Une hausse des cotisations, sans contrepartie en terme de prestations, ne peut avoir lieu qu'en période d'excès de demande, si on ne veut pas qu'elle réduise l'activité. Durant la période récente, au contraire, en raison d'une demande intérieure trop faible et de taux d'intérêt trop élevés, la France a été obligée, pour soutenir son activité, de maintenir un certain déficit public et d'accumuler de la dette publique.

31. Le rapport étudie ensuite la possibilité de trouver une autre assiette que les salaires aux cotisations retraites. Il ne dit pas assez clairement, que la retraite, étant un salaire différé, dépendant des salaires reçus, ne peut être financée que sur les salaires et non sur une autre assiette. L'assiette valeur ajoutée ne peut servir que pour des prestations universelles ou de solidarité (famille, maladie). Il serait contraire à toute logique et à toute justice de faire payer des cotisations retraites aux revenus du capital, qui n'ont pas vocation à se prolonger en des droits à retraite. L'élargissement de l'assiette aux primes et rémunérations annexes des fonctionnaires serait nécessaire. Il est choquant que l'État se permette une évasion sociale que la Sécurité sociale interdirait si elle était effectuée par une entreprise privée. Mais cela demanderait une réforme totale du mode de calcul des retraites des fonctionnaires pour aboutir à un système progressif, où le taux de remplacement décroît avec le niveau des salaires. Le rapport n'aborde pas la question du taux des cotisations des fonctionnaires, qui n'est que de 7,85 % contre 9,55 % pour les salariés du secteur privé sous le plafond (et 7,5 % au-delà du plafond). Une égalisation ne serait-elle pas nécessaire pour exprimer l'unité des régimes ?

32. Les cotisations au régime général sont plafonnées, ce qui est *a priori* normal puisque les prestations le sont. Elles sont actuellement de 16,35 % plus 1,6 % au-delà du plafond. Peut-on justifier cette cotisation au-delà du plafond ? Il faut considérer qu'en moyenne la durée de

la retraite est de 20 ans pour un ouvrier et de 25 ans pour un cadre. Un cadre devrait donc payer 25 % de cotisations supplémentaires. Comme un cadre gagne en moyenne deux fois le plafond, cet objectif est atteint si le taux de cotisations au-dessus du plafond est le quart du taux au-dessous. Il ne serait donc pas choquant de faire passer la cotisation déplafonnée à 4 % (au lieu de 1,6).

33. Je regrette que le rapport ne dise pas clairement que l'éventuelle création des fonds de pensions ne doit pas se faire au détriment des caisses par répartition : les sommes versées dans les fonds, que ce soit par les salariés ou par les entreprises, doivent avoir payé au préalable les cotisations à la Sécurité sociale et aux retraites complémentaires.

34. Le rapport revient ensuite sur les règles d'indexation. Il reconnaît que celles mises en place actuellement ne sont pas satisfaisantes. On n'échappe pas au fait que pour unifier le système sur une base acceptable pour les salariés du public, il faut proposer un compromis social comportant l'indexation des retraites et des salaires portés en compte sur les salaires nets⁵ dans le privé comme dans le public. Toute autre solution qui briserait la solidarité entre les actifs et les retraités du public serait inacceptable. Par contre, le rapport n'envisage que des demi-mesures : pour le régime général, réindexer les salaires portés au compte sur les salaires, mais pas les pensions déjà liquidées ; pour les régimes complémentaires, indexer la valeur d'achat des points sur les prix, comme les pensions, pour stabiliser le rendement du système sans augmenter le pouvoir d'achat des retraités déjà liquidés. La logique du système des régimes complémentaires est pourtant l'indexation de la valeur d'achat du point et l'augmentation de la valeur du point comme le salaire (éventuellement net et hors GVT).

35. Par contre, on ne peut qu'approuver la proposition de définir des postes de travail pénibles dans le privé, qui pourraient donner droit à une retraite anticipée, comme c'est le cas actuellement dans le public (quitte à en profiter pour revoir la liste des postes classés pénibles actuellement dans le public).

36. Le rapport estime, page 170, que la réforme doit être engagée immédiatement. Peut-on retarder l'âge du départ à la retraite avant le retour au plein-emploi ? Peut-on accumuler des réserves indépendamment du contexte macroéconomique ? Le cycliste qui monte un sommet à bicyclette, sait qu'il devra freiner dans la descente, ce n'est pas pour autant qu'il anticipe la descente en freinant dans la montée. Peut-être que l'urgence est plutôt une politique concertée de croissance en Europe qui permettra la baisse de la dette publique, le retour au plein-emploi, puis la fin de l'exclusion des travailleurs de 55-60 ans.

5. Hors effet GVT (Glissement Vieillesse Technicité). L'indexation pourrait se faire non sur le salaire moyen, mais sur le salaire moyen à qualification et âge constants.

37. Dans sa publication, le rapport Charpin est suivi de l'opinion des organisations syndicales et patronales. Du côté patronal, le Medef insiste sur la nécessité d'effectuer des réformes drastiques quant aux retraites des salariés du public; refuse la création d'un fonds de réserves qui, dit-il avec justesse, n'a aucun sens en situation de déficit budgétaire, mais surtout qui ferait augmenter le taux de prélèvement obligatoire; refuse toute modification des règles d'indexation pour le régime général comme pour les régimes complémentaires; enfin, regrette que la question des fonds de pensions ne soit pas abordée. Dans son document du 12 avril, « *Propositions du Medef pour assurer l'avenir des retraites en France* », il refuse toute hausse des cotisations et propose l'adaptation des dépenses aux recettes, soit une durée de cotisations de 45 années, le calcul de la retraite sur l'ensemble de la carrière, le maintien des (dés-)indexations actuelles. Il demande la création de fonds de pensions, les versements aux fonds étant exonérés de cotisations patronales (dans la limite d'un plafond). Ce plan soulève plusieurs objections : il envisage des cotisations aux fonds de pensions de l'ordre de 8 points du salaire brut, ce qui est peu différent de la hausse nécessaire de cotisations pour maintenir le système actuel. Mais surtout, le patronat ne s'engage pas à employer les travailleurs jusqu'à 66,5 ans (en moyenne) ; quel est le sens alors de réclamer 45 années de cotisations ? Quelle est la légitimité du patronat pour intervenir sur l'arbitrage que font les travailleurs entre salaire direct, montant de la retraite et âge de départ à la retraite, une fois reconnu le principe qu'à l'avenir les hausses de cotisations nécessaires seraient supportées par les seuls salariés.

38. La question des retraites concerne les salariés, et eux seuls. Leurs organisations syndicales ne peuvent se contenter d'assister à la Commission Charpin, puis aux décisions que prendra le gouvernement. Ce sont elles qui devraient proposer une stratégie cohérente et équitable pour l'avenir. Ce sont elles qui devraient consulter les travailleurs pour leur demander d'arbitrer entre niveau des retraites, niveau des cotisations, âge de départ à la retraite. Les réactions des organisations syndicales au rapport Charpin sont en deçà de cette exigence. Par exemple, la CFDT écrit qu'elle attend qu'on lui propose une réforme cohérente pour se prononcer, comme si ce n'était pas à elle de proposer des choix sociaux. Tous les syndicats rejettent avec force l'allongement à 42,5 années de la durée de cotisations; toutefois, la CFDT soutient la proposition de « passer de la notion d'âge de la retraite à celle, plus juste, de durée de cotisations ». La CFDT veut rendre les régimes de base plus contributifs, mais on voit mal ce que cela signifie, sinon caler le système sur un système d'assurance, en supprimant les validations des périodes de chômage, les bonifications pour enfants, etc. Quelques syndicats remettent en cause la désindexation des retraites, résultat de la réforme Balladur et aussi des accords de 1996, mais la CFDT reste dans le vague (évoquant une indexation *équitable*) ; seule, la CGT réclame clairement l'indexation des retraites sur les salaires nets

Malheureusement, la plupart des syndicats évoquent des financements miracles : faire payer les revenus du capital, réformer l'assiette des cotisations employeurs (FEN, FSU, FO, CGT). La CGC propose de faire financer les retraites par une taxe sur la consommation (qui permettrait de faire payer les produits importés) en oubliant l'effet inflationniste de cette taxe. FO propose d'utiliser le produit de la vignette-auto. Les syndicats oublient que l'on ne peut faire financer un salaire différé par un impôt. Certains proposent d'alimenter le fonds de réserves par le produit des privatisations (CGC, FO) ou même par les réserves de la Banque de France (CGC) en oubliant qu'un tel fonds n'a d'intérêt que s'il permet effectivement de transférer des ressources vers l'avenir en faisant augmenter l'épargne et l'investissement. La CFTC est la seule à accepter explicitement le développement des fonds de pensions, en précisant qu'ils doivent être gérés dans un esprit de solidarité. La CFDT propose « des hausses limitées de cotisations ordinaires ou pour le fonds de réserves »; la CGT réclame le déblocage des taux de cotisations des régimes complémentaires et le dé plafonnement progressif des cotisations employeurs au régime général. Aucun syndicat ne dit clairement qu'il est prêt à financer par la hausse des cotisations des salariés la hausse de la masse des retraites. Aucun ne dit non plus, que refusant toute hausse des cotisations, il accepte le recul de l'âge de départ à la retraite ou une forte baisse du niveau des retraites.

39. Pour que le système actuel de retraite perdure, il faut qu'il apparaisse aussi rentable et plus sûr que le système des fonds de pensions, donc qu'il garantisse aux travailleurs un certain niveau de retraite lié à l'évolution des salaires. Il serait peu conforme à leur rôle que les syndicats, ne voulant pas accepter de hausses unilatérales des cotisations salariés, entérinent la baisse continue du niveau relatif des retraites que souhaite le patronat.

40. Le rapport ne fournit aucune synthèse finale. Peut-on dire aux salariés : on retarde le départ à la retraite, on réduit fortement les pensions, on augmente les cotisations pour constituer des réserves et ne pas leur donner des garanties sur l'avenir ? Pour sauvegarder le système de retraite par répartition, qui est comme le rappelle le rapport, un élément important de notre cohésion sociale, il faudrait que le gouvernement et les syndicats de salariés prennent quelques engagements simples : maintenir *grosso modo* la parité de niveau de vie entre les retraités et les actifs, maintenir la parité des taux de remplacement entre salariés du public et du privé (ces deux exigences supposent l'indexation des retraites sur les salaires nets et une fixation explicite de taux de remplacement net), ne pas retarder l'âge de la retraite avant le retour à proximité du plein-emploi (garantir aux salariés qu'ils ne seront pas exclus des entreprises avant d'avoir droit à une retraite à taux plein), accepter la hausse nécessaire des cotisations salariés pour satisfaire aux trois premières exigences.

