

Sylvain Hoffmann

Les retraites comme enjeu de distribution des richesses produites

La question cruciale concernant le financement futur de notre système de retraite est la suivante : serait-ce un prix trop important à payer de prélever une part supplémentaire relativement plus importante sur l'augmentation de la richesse économique (ici le PIB) pour assurer le bien-être de notre population vieillissante et préserver l'assurance vieillesse publique ?

Avant d'entrer dans le vif du sujet, nous allons brièvement placer dans leur contexte les discussions sur le financement futur de notre système de retraite. Toutes ces discussions se basent en effet sur des projections démographiques annonçant, à législation inchangée, des déficits qui affecteront le régime de retraite.

Des projections démographiques incertaines

Les projections démographiques se basent sur une série d'hypothèses qui ne doivent pas nécessairement se vérifier¹. L'incertitude qui entoure ces projections à long terme est d'ailleurs bien illustrée par le fait que, souvent, plusieurs scénarios, dont les trajectoires divergent fortement, sont établis.

La démographie ou, disons plutôt, les projections démographiques ne constituent pas une science exacte. Rappelons que

plusieurs études, rapports ou analyses fournis au cours des dernières décennies, comprenant des projections démographiques pour le Luxembourg, se sont révélés largement en décalage par rapport à la réalité².

Par ailleurs, il peut paraître malaisé de faire des prévisions en fonction de l'espérance de vie des jeunes d'aujourd'hui, elle-même estimée à l'aune de l'espérance de vie des personnes âgées d'aujourd'hui. Les générations qui prendront leur retraite dans 20,

30 ou 40 ans seront nées et auront grandi dans des conditions de vie tout à fait différentes de celles qu'ont connues les vieux d'aujourd'hui ; ce phénomène pourrait très bien seulement laisser place à une très légère progression de l'espérance de vie, voire à une diminution de celle-ci.

Peu importe l'évolution démographique d'ailleurs, dans un système de retraite, il appartient toujours aux actifs du moment de financer les pensions des retraités du moment. Nous y reviendrons.



En dehors de l'incertitude des projections démographiques, il convient néanmoins de préciser que le régime actuel n'est financièrement tenable à long terme qu'en cas de forte croissance continue du nombre de cotisants, puisqu'individuellement, chaque cotisant retire à l'heure actuelle, en moyenne, plus du système qu'il n'y injecte (le montant actuarié des prestations à partir de la retraite dépasse les cotisations durant la vie active).

La capitalisation ne constitue pas une solution pour ces problèmes de financement éventuels

Si l'on veut donc maintenir notre système de pension, et à moins d'une croissance exponentielle continue de l'emploi, il convient, le cas échéant, de modifier un des trois paramètres ayant un impact sur l'équilibre financier du régime : diminuer les prestations, prolonger la durée de cotisation ou augmenter les recettes.

Cela dépasserait le cadre du présent article que d'analyser en détail ces trois pistes. Nous allons donc nous concentrer avant tout sur la troisième voie, presque systématiquement négligée dans les discussions sur les retraites. Précisons toutefois que diminuer les prestations ne saurait constituer une issue par le haut, car équivalant à une dégradation sociale et comportant de nombreux risques macro- et microsociaux de même qu'économiques³.

En ce qui concerne la prolongation de la vie active, cette piste pourrait être suivie en favorisant le départ volontairement retardé à la retraite de personnes en bonne santé physique et psychique. Rappelons tout de même que l'âge légal de la retraite est de 65 ans. Encore faut-il que les entreprises jouent également le jeu en offrant des conditions de travail attractives aux salariés âgés plutôt que de les pousser plus ou moins doucement vers la sortie. Par ailleurs, dans un contexte de taux de chômage élevé, on peut difficilement expliquer aux jeunes demandeurs d'emploi pourquoi l'on veut reporter l'âge de départ à la retraite des salariés âgés.

En tout état de cause, il importe de souligner que la solution préconisée par d'au-

cuns pour assurer le financement futur des systèmes de retraite, à savoir le recours à un système par capitalisation, n'est qu'un leurre.

En simplifiant : dans un régime par répartition (tel que nous le connaissons aujourd'hui), les cotisants actuels financent les pensions actuellement versées. Il s'agit donc de répartir les cotisations du moment entre les pensionnés du moment⁴.

Dans un régime par capitalisation, chaque actif cotise pour sa propre pension, se constituant ainsi des droits à la mesure de sa capacité d'épargne. Relevons incidemment que ce système est donc individualiste, il ne permet guère d'introduire

La perception d'une contribution sur les transactions financières (voire d'une « taxe carbone » ?) pourrait renflouer les caisses publiques pour contribuer à financer les retraites.

une composante sociale dans le régime (contrairement au système par répartition : pension minimale, reconnaissance de périodes d'études ou d'éducation d'enfants) et offre en quelque sorte aux personnes aisées d'aujourd'hui un « droit de tirage » sur la création de richesse future. Les inégalités d'aujourd'hui seront en quelque sorte répercutées sur le futur.

Et, surtout, un système par capitalisation ne constitue certainement pas une solution au vieillissement de la population. Il ne faut pas oublier que, dans un tel système, on ne peut uniquement que répartir la richesse (sous-entendu le PIB) créée à un moment donné, comme dans un système par répartition. S'il y a donc vieillissement de la population, il y aura, au moment où les personnes en âge de prendre leur retraite veulent faire valoir leurs droits, moins d'actifs pour placer leur argent ; ceci entraîne automatiquement une baisse de la valeur des actifs mis en épargne (l'offre dépasse la demande), donc des retraites par capitalisation.

Disons-le clairement : l'enjeu pour les partisans d'un système par capitalisation est le marché énorme des fonds de pensions pour les assureurs et investisseurs du sec-

teur privé, un marché qui prendrait encore plus d'ampleur en cas d'affaiblissement du système public par répartition⁵. D'où la pression de certains groupes voulant imposer plus de capitalisation, en jouant notamment sur la peur des gens.

Vers un mix socialement équitable entre nouvelles et anciennes ressources financières

La Chambre des salariés a développé un certain nombre de pistes de financement possibles des futures dépenses de retraite dans un système par répartition⁶. Il ne s'agit pas d'un catalogue de revendications, mais d'éléments concrets pouvant alimenter la discussion. Il est d'ailleurs important de noter dans ce contexte que selon des enquêtes d'opinion, une majorité des personnes interrogées en Europe se prononce pour une augmentation des recettes plutôt que pour une prolongation de la vie active ou une baisse des prestations⁷.

Du côté des recettes, une multitude de possibilités existe à côté de celle venant peut-être à l'esprit en premier lieu, à savoir l'augmentation des cotisations. Si certaines de ces possibilités présentent toutefois l'« inconvénient » de créer des prestations supplémentaires, d'autres seraient neutres en termes de prestations sociales.

Les cotisations étant généralement basées sur la masse salariale, l'évolution de la part des salaires dans le PIB constitue actuellement un élément-clé pour l'évolution des recettes des régimes de pension. Une baisse de cette part, telle que nous l'avons tendanciellement connue dans la majorité des pays au cours des dernières années, entraîne mécaniquement une baisse des recettes de cotisations par rapport au PIB⁸.

Le déplafonnement de l'assiette cotisable ou son élargissement à l'instar de celle applicable en matière d'assurance dépendance créeraient des recettes supplémentaires tout en rendant le système de retraite plus solidaire.

Une autre piste qui, selon son agencement, pourrait rapporter plus de recettes, consisterait à prélever la cotisation patronale non plus sur la masse salariale, mais sur la valeur ajoutée. Une telle option favoriserait,

le cas échéant, les secteurs à forte intensité en main-d'œuvre par rapport à ceux ayant une faible intensité en main-d'œuvre et un niveau de valeur ajoutée élevé.

Puisque le diagnostic et le phénomène du vieillissement sont partagés par l'ensemble de l'UE, une solution européenne au problème de financement pourrait s'imposer. La perception d'une contribution sur les transactions financières (voire d'une « taxe carbone » ?) pourrait renflouer les caisses publiques pour contribuer à financer les retraites.

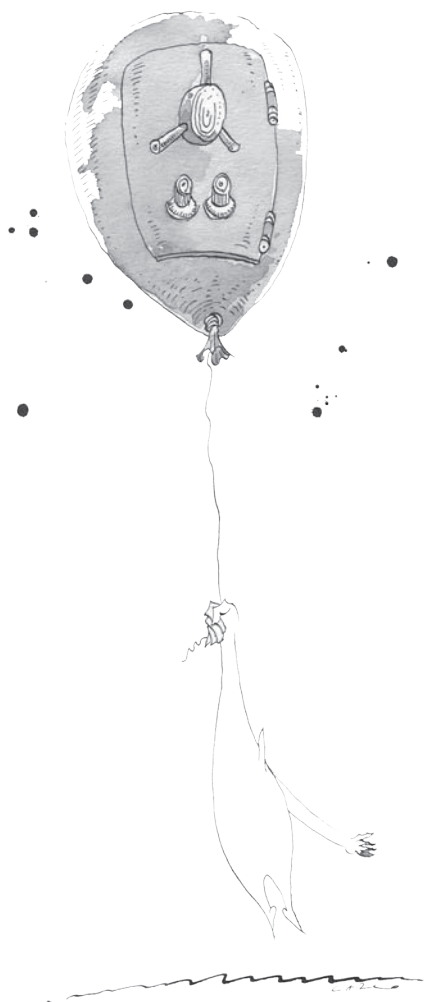
Le financement des retraites : un enjeu politique plus que technique

Ces quelques pistes touchent toutes à la question de la répartition de la valeur ajoutée. Nous nous contentons ici de quelques ordres de grandeur⁹ pour montrer que consacrer plus de ressources au financement des retraites ne constitue pas une catastrophe et qu'il ne convient dès lors pas de susciter des craintes inutiles au sein de la population¹⁰.

Nous avons connu au Luxembourg, au cours des 50 dernières années, une augmentation spectaculaire du poids des dépenses des pensions dans le PIB de l'ordre de 50 %. Cette progression n'a en réalité pas été ressentie (négativement) par la population. Les projections (entre-temps certainement déjà réactualisées) nous prédisent une augmentation de 74 % du poids des dépenses de pension dans le PIB d'ici à 2050. Vu l'évolution passée, une telle augmentation ne paraît pas impossible à digérer.

Quoi de plus normal d'ailleurs que de consacrer plus de ressources aux retraites alors que la population vieillit ? Qui se plaindrait d'une augmentation des dépenses de prestations familiales en cas d'explosion soudaine du nombre des naissances ?

D'ailleurs, il convient de placer les dépenses de pension dans un contexte plus général de dépenses liées au vieillissement. En effet, le vieillissement pourrait entraîner l'augmentation de certaines catégories de dépenses (pensions, maladie et dépendance) et la diminution – relative – d'autres catégories de dépenses (éducation, prestations familiales, chômage).



Si l'on considère l'ensemble de ces dépenses liées au vieillissement (dont certaines augmentent et d'autres diminuent en termes relatifs), leur progression est beaucoup moindre que celle des dépenses de pension prise isolément (+43 % en pourcentage du PIB).

Par ailleurs, il convient de préciser que cette augmentation des dépenses liées au vieillissement se fait dans un contexte de croissance du PIB. Ainsi, la part de la richesse consacrée au financement des dépenses liées au vieillissement augmente. Or, vu que la richesse créée augmente elle aussi, la part de la richesse consacrée à d'autres dépenses diminue certes en termes relatifs (en % du PIB), mais augmente en termes absolus (en euros). C'est l'image d'un gâteau qui devient plus grand. Par conséquent, tous les morceaux peuvent être plus généreux, si ce n'est que certaines parts grandissent plus que d'autres.

La question à laquelle il convient donc de répondre en premier lieu est la suivante : quelle part, en pourcentage de notre richesse, sommes-nous prêts à consacrer à notre régime de pension ? Il ne s'agit a priori pas d'une question technique, mais évidemment d'une question hautement politique. ♦

1 Les projections démographiques ne sont abordées qu'en guise d'introduction du présent article, et donc de manière très sommaire.

2 Cf. Chambre des salariés, *Viabilité à long terme du système de pension - Éléments de réflexion*, 11 février 2010.

3 Cf. Chambre des salariés, op. cit.

4 Théoriquement, en ce moment, il serait même permis d'augmenter les pensions ou de baisser les cotisations qui dépassent largement les prestations, ce qui engendre une énorme cagnotte, à savoir la réserve des caisses de pension. Cette réserve rendra toutefois possible une transition plus souple lorsque, le cas échéant, la nécessité s'imposera de prendre des mesures assurant la pérennité du financement du régime.

5 Voir à ce sujet la position de principe de la Chambre des salariés intitulée *Vers des systèmes de retraite adéquats, viables et sûrs en Europe, prise de position par rapport au Livre vert de la Commission européenne* du 3 septembre 2010.

6 Chambre des salariés, *Viabilité à long terme du système de pension - Éléments de réflexion*, 11 février 2010.

7 Eurobaromètre, *Future of Europe*, janvier 2010.

8 En dehors de la question du financement des retraites, cette tendance est inquiétante pour des raisons de répartition primaire (entre entreprises et salariés) équitable de la valeur ajoutée.

9 Les calculs et chiffres exacts auxquels il est fait référence dans le présent article peuvent être consultés dans la prise de position de la Chambre des salariés du 11 février 2010, intitulée *Viabilité à long terme du système de pension - Éléments de réflexion*.

10 Il convient d'ailleurs aussi de placer la discussion à un niveau conceptuel et théorique, par exemple en questionnant la perception des retraités uniquement comme « charge financière ». Ainsi, pour Bernard Friot (www.ies-salariat.org), « il est légitime de payer les retraités, non pas parce que ceux-ci seraient une charge pour la société qui bénéficierait de la redistribution des richesses au nom de la solidarité intergénérationnelle, mais pour leurs activités libres (de la garde des petits-enfants à l'activité associative en passant par l'animation culturelle ou toute autre activité). Les retraités doivent quitter leur statut d'inactifs à charge et revendiquer le fait qu'ils travaillent, mais qu'ils travaillent librement, c'est-à-dire qu'ils maîtrisent les fins et les moyens de leur travail. Reconnaître l'activité utile des retraités ne signifie pas qu'il faut la faire entrer dans le cadre subordonné de l'emploi, mais que le travail libre des retraités mérite tout autant d'être payé par un salaire dont la traduction comptable passe par les cotisations sociales et par une ligne du budget de l'Etat pour les fonctionnaires retraités ».