

Les débats autour de la réforme des retraites, par Bruno Palier

Depuis le début des années 1990, il semble urgent de réformer le système français de retraites. Un premier pas dans ce sens a été fait en 1993, concernant le régime général des retraites, qui ne concerne que les salariés du secteur privé (de l'industrie et du commerce). Depuis 1999, le débat sur la nécessité d'autres réformes s'est développé, aussi bien pour réformer à nouveau le régime général, la réforme de 1993 apparaissant insuffisante, que pour réformer les régimes de retraite du secteur public et des entreprises publiques. Plusieurs rapports ont depuis été publiés, mais ils n'offrent pas les mêmes perspectives sur la situation des régimes de retraite, ni sur les orientations à retenir pour les réformes. Dès lors, la situation laisse une large place au débat, plusieurs options étant envisageables.

En 1999, le Premier ministre a confié une mission de concertation au Commissariat au plan pour préparer la réforme des retraites. Le rapport Charpin [\[1\]](#) qui en découle, remis au Premier ministre le 29 avril 1999, s'inscrit dans la continuité des rapports publiés au tournant des années 1990. Il montre que le vieillissement de la population française va s'accélérer à partir de 2006, quand les enfants du baby boom vont atteindre l'âge de la retraite. Si les tendances actuelles persistent (faible taux de fécondité, faible immigration, baisse du taux de mortalité), un Français sur trois aura plus de 60 ans en 2040; le taux de dépendance démographique (rapport entre population retraitée et population active) sera alors passé de 4 pour dix à 7 pour dix. L'avenir du système de retraite par répartition semble compromis à partir de 2010 si de nouvelles mesures ne sont pas prises. Dès lors, le rapport Charpin propose de réformer encore le régime général pour allonger à 42,5 ans la durée de cotisations nécessaires pour obtenir le droit à une retraite à taux plein. Il propose aussi d'aligner le sort des fonctionnaires (et assimilés) sur celui des salariés du secteur privé. Ce rapport n'a cependant pas suscité le consensus escompté. Si la CFDT a approuvé ce rapport et si le CNPF a même surenchéri en réclamant une augmentation de la durée de cotisation à 45 ans, les autres syndicats de salariés se sont opposés aux conclusions du rapport du Commissaire au Plan.

D'autres rapports ont été publiés dans la foulée, reposant sur des approches diversifiées, qui contrastent avec l'homogénéité des expertises au tournant des années 1990. Ainsi, le rapport de la fondation Copernic [\[2\]](#), publié quelques mois après le rapport Charpin, conteste l'idée d'un choc démographique pour les retraites. D'après le rapport du Commissaire au Plan, les dépenses de retraite devraient passer de 12% du PIB aujourd'hui à 16% en 2040, ce qui représente une faible augmentation par rapport à celle qu'ont connues les dépenses de retraite depuis 1950 puisqu'elles ont alors doublé de volume. La fondation Copernic conteste aussi l'interdit qui semble peser sur toute nouvelle augmentation des cotisations retraite (qui pourrait être en partie financée sur les gains de productivité à venir); celle-ci pourrait permettre de sauvegarder les retraites par répartition sans changer les taux de remplacement des retraites futures. Par ailleurs, ce rapport souligne que le vieillissement de la population qui menace le système de retraite signifie aussi une baisse du nombre des enfants, des jeunes, et sans doute des chômeurs [\[3\]](#), et donc des dépenses sociales qui leur sont consacrées. Dès lors, il sera possible d'utiliser dans le futur une partie de ces ressources pour les retraites sans avoir à en réduire la générosité.

Devant ces deux positions extrêmes, le Premier ministre a préféré demander d'autres expertises plutôt que d'avoir à choisir une solution trop tranchée. Ainsi, en septembre 1999, Dominique Taddéi a publié pour le Conseil d'analyse économique une étude intitulée « Retraites choisies et progressives », qui souligne la contradiction entre l'augmentation de la durée de cotisations et l'usage toujours important des pré-retraites. Dans un contexte où l'âge effectif de départ à la retraite en France n'est pas de 60 ans mais de 57 ans, où l'entrée sur le marché du travail se fait de plus en plus tard, allonger la durée de cotisation signifie surtout l'impossibilité pour les salariés de faire une carrière complète et donc d'avoir droit à une retraite complète. Dominique Taddéi suggère plutôt d'instaurer un système de transition progressive de l'activité vers la retraite permettant de combiner revenu d'activité et de retraite, et des départ à la retraite « à la carte ».

Quelques mois plus tard, René Teulade a rédigé un rapport du Conseil économique et social sur les retraites [\[4\]](#). Reflétant la majorité des points de vue du Conseil économique et social (et notamment des syndicats de salariés), ce rapport souligne l'incertitude des projections démographiques à 40 ans et préfère retenir une perspective à 5 ans. Ce rapport conteste lui aussi l'idée d'une augmentation de la durée de cotisations dans un contexte de fort chômage et de faible taux d'activité des personnes âgées de plus de 50 ans. A l'inverse du rapport Charpin, ce rapport propose plutôt d'améliorer le niveau des retraites en revenant sur l'indexation des retraites du privé sur les prix, en prenant mieux en compte les périodes hors travail (chômage, formation, éducation des enfants...) dans le calcul des droits à la retraite. Il conteste l'idée d'aligner les régimes spéciaux sur les retraites du privé. Pour assurer la viabilité financière des retraite par répartition, ce rapport suggère de renforcer le fonds de réserve et d'augmenter la participation de l'État au financement des droits non-contributifs. Le rapport Teulade comme le rapport Taddéi favorisent une approche économique plus que démographico-financière des problèmes, soulignant que les solutions passent par une forte croissance économique et une augmentation des taux d'emploi des salariés vieillissants.

La question des retraites fait donc l'objet d'un débat important, contradictoire et fortement médiatisé. Un des effets tangibles du débat a été d'inquiéter les Français sur le sort de leurs retraites futures, comme le montrent (et le suscitent) les nombreux sondages qui se sont multipliés en 1999 [\[5\]](#). Ces sondages soulignent que le Français semblent convaincus que le système de retraite par répartition ne pourra pas à l'avenir assurer des retraites suffisantes. Dès lors, la nécessité d'une nouvelle réforme semble acceptée. Ainsi, 72% des 952 personnes interrogées par l'Ifop pour *Notre temps* en avril 1999 estiment qu'il est urgent de réformer les systèmes de retraite. Il est aujourd'hui évident que l'urgence attendra le résultat des élections présidentielles et législatives, mais aussi que après ces élections, une réforme des retraite sera engagée.

En attendant ces élections, et pour montrer son intention de consolider et non de remettre en cause les régimes de retraite par répartition, le gouvernement a créé un fonds de réserve dans le cadre de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 1999 (votée en 1998) et mis en place début 1999 avec une première dotation de 2 milliards de francs. Il peut être alimenté par les excédents des régimes sociaux (CNAV, FSV et Contribution sociale de

solidarité des sociétés), par la moitié du produit du prélèvement social existant sur les revenus du patrimoine et par des ressources exceptionnelles. Il est ainsi envisagé que le fruit de la vente des licences de la nouvelle norme de téléphones portables (UTMS) soit versé à ce fonds de réserve. Le capital de ce fonds est pour l'instant abondé au coup par coup par décision gouvernementale. Il s'élevait à 20 milliards en 2001. L'origine des recettes de ce fonds ainsi que leur usage (placement en obligations, en actions ?) n'ayant pas été fermement décidé par le gouvernement, celui-ci en reste encore à l'état de coquille quasiment vide.

En mars 2000, lors d'une conférence de presse sur les retraites, Lionel Jospin a annoncé que les sommes accumulées dans le fonds de réserve seraient portées à 1000 milliards de francs d'ici à 2020. Il a aussi annoncé vouloir reprendre la réforme des régimes spéciaux de retraites publiques. Il a avancé l'idée de garantir les retraites des fonctionnaires à travers un pacte qui comporterait, d'une part, l'allongement progressif à 40 ans de la durée de cotisation nécessaire pour avoir droit à une retraite à taux plein et, d'autre part, des mesures d'aménagement du régime qui prendrait mieux en compte les tâches les plus pénibles et intégrerait le montant des primes dans le calcul des droits à la retraite des fonctionnaires. Ces annonces ont immédiatement été suivies d'une mobilisation des syndicats de fonctionnaires, éloignant ainsi la perspective d'une réforme des régimes spéciaux.

Afin d'atteindre le consensus que le rapport Charpin n'a pas suscité, Lionel Jospin a aussi annoncé la création d'un Conseil d'orientation des retraites (mis en place en avril 2000), constitué d'experts et de représentants des partenaires sociaux (le MEDEF refuse cependant d'y siéger). Le COR a organisé en avril 2001 un colloque sur le thème « âge et travail ». Son approche consiste à essayer de concilier l'objectif d'augmentation de la durée de cotisation avec celui d'augmentation des taux d'emploi.

Les discours du Premier ministre tout comme les propositions des principales institutions publiques fondent donc leur solution au problème futur des retraites sur une augmentation de la durée de cotisation nécessaire pour avoir droit à une retraite complète. Lionel Jospin n'a cependant pas trouvé les bases d'un compromis lui permettant d'engager une réforme qui ne serait pas fortement contestée. Le patronat s'est lui aussi retrouvé face à la mobilisation des syndicats et de la population quand il a voulu imposer un allongement de la durée de cotisation pour les retraites complémentaires. Dans le cadre des négociations sur la nouvelle constitution sociale, le MEDEF a voulu changer les règles de calcul des retraites complémentaires des régimes AGIRC et ARRCO. Le patronat voulait imposer un prolongement de la durée de cotisation à 45 ans. Pour imposer ses vues, le MEDEF a demandé à ses adhérents de cesser de payer les cotisations à l'ASF [\[6\]](#). Mais la proposition tout comme le chantage du MEDEF ont entraîné un lever de bouclier syndical pour défendre les retraites complémentaires. En quelques jours, ils parviennent à organiser une manifestation réunissant plus de 300 000 personnes le 25 janvier 2001. Revenant sur ses positions, le MEDEF est parvenu à un accord avec la CFDT, la CGC et la CFTC. Celui-ci prévoit un gel des cotisations AGIRC et ARRCO d'ici au 31 décembre 2002 et un rapprochement des deux ensembles de régimes de retraites complémentaires. Il exhorte par ailleurs le gouvernement à entreprendre une réforme globale des retraites, incluant tous les régimes de base, publics et privés.

Si le gouvernement souhaite montrer son attachement au système par répartition tout en essayant de préparer des réformes futures, si la majorité des syndicats défendent le statu quo, les partis de droite français, qui ont voté la loi Thomas de 1997 (introduisant des fonds de pensions volontaires), sont explicitement en faveur du développement des fonds de pension. Depuis le 14 juillet 1999, Jacques Chirac critique le gouvernement Jospin pour son immobilisme sur le dossier des retraites et pousse à la création de fonds de pension. Au-delà de l'intérêt des entreprises, il y va de l'intérêt de la France face à la puissance des investisseurs étrangers (les fonds de pension américains et britanniques) : « Il faut faire un système de fonds de pension (...) pour que les pensionnés et les travailleurs français puissent retrouver la propriété de leur entreprise » [\[7\]](#).

Il faut noter qu'au-delà des clivages traditionnels, la gauche semble elle aussi attirée par le développement de fonds de pension. Les membres du parti socialiste tout comme certains syndicats de salariés semblent sensibles à l'argument anti-américain qu'ils mettent plus facilement en avant que les arguments économiques en faveur des fonds de pension. Ainsi, Nicole Notat, secrétaire générale de la CFDT, avait repris l'argument : « Les salariés européens et français doivent quand même se demander maintenant s'ils vont continuer à laisser les fonds de pension anglo-saxons (...) continuer à avoir le monopole de l'intervention dans le capital des entreprises françaises et européennes » [\[8\]](#). Dans un rapport du Conseil d'analyse économique, François Morin montre que les entreprises françaises ont besoin de capitaux issus de fonds de pension français pour ne plus se faire dicter leur loi par les fonds de pension américains [\[9\]](#).

Un deuxième argument « de gauche » (qui entre en contradiction avec les intérêts du patronat) est mis en avant pour justifier le développement de l'épargne retraite des salariés : la création de fonds d'épargne retraite au sein de l'entreprise serait un moyen de renforcer le poids des salariés dans l'entreprise. Ainsi, le rapport de Michel Sapin remis en 2000 au parti socialiste sur le droit des salariés et l'épargne salariale affûte cet argument : « Pour nous, il s'agit de faire pénétrer dans l'entreprise le regard des salariés, qui est différent de celui de « l'actionnaire fonds de pension » ou de celui du management » [\[10\]](#). Pour une partie de la gauche et des syndicats, des fonds d'épargne retraite collectivement gérés en partie par les représentants des salariés constitueraient un moyen de renforcer le pouvoir de contrôle et de décision des salariés dans l'entreprise et permettraient ainsi de justifier la mise en place de fonds de pension en France.

Le gouvernement Jospin a aussi contribué à préparer l'avenir de ces retraites-là. Bien qu'il ait abrogé la loi Thomas et qu'il nie vouloir développer des fonds de pension, Laurent Fabius, ministre de l'Économie et des finances du gouvernement Jospin a fait adopter par le Parlement la mise en place de « plans partenariaux d'épargne salarial volontaire » [\[11\]](#). Ceux-ci doivent permettre aux salariés qui le souhaitent d'épargner sur le long terme (10 ans et plus si la négociation collective le permet) des sommes faisant l'objet d'exemption fiscale, et qui peuvent éventuellement être abondées par les employeurs [\[12\]](#). Les sommes accumulées par le salarié seront délivrées sous forme de capital ou bien de manière « fractionnée » (les parlementaires souhaitant éviter la notion de rente). Ce système de capitalisation qui ne porte pas son nom, s'il permet de redonner du pouvoir aux salariés français et des fonds français aux entreprises françaises, n'est pas explicitement destiné à compléter les retraites de tous les Français. Se posent dès lors la question des inégalités futures, entre les salariés qui auront vu baisser leurs retraites de base mais auront pu bénéficier de ces plans d'épargne, et ceux (et surtout celles) dont les salaires sont trop bas, les carrières trop discontinues pour avoir pu régulièrement alimenter de tels plans.

[1] *L'avenir de nos retraites, rapport au Premier Ministre*, Paris, La Documentation française, 1999.

[2] Constituée d'universitaires opposés au néo-libéralisme et de syndicalistes qui s'étaient opposés au plan Juppé.

[3] Le rapport Charpin fondait ses projections sur l'hypothèse d'un taux de chômage stabilisé entre 6 et 9 % de la population active, chiffre contesté par la fondation, témoignant selon ses auteurs d'un abandon de l'objectif de plein emploi par les autorités publiques.

[4] « L'avenir des systèmes de retraite », Conseil économique et social, Paris, Direction des journaux officiels.

[5] Pour une analyse de ces sondages, voir B. Palier et G. Bonoli, « La montée en puissance de fonds de pension », *L'année de la régulation*, volume 4, 2000, pp.71-112.

[6] Créée en 1983 pour financer la retraite à 60 ans pour les retraites complémentaires, voir chapitre précédent.

[7] Intervention du Président de la République le 14 juillet 1999.

[8] *Libération* du 14 septembre 1999, p.15.

[9] François Morin « l'économie française face aux fonds de pension américains, quelles leçons pour le système de retraite ? » rapport du Conseil d'analyse économique remis au Premier ministre.

[10] Interview de M. Sapin dans *Le Monde*, 5 janvier 2000, p.5.

[11] Appelés « Plans d'épargne retraite » dans un lapsus révélateur par L. Fabius au cours de l'émission télévisée « mots croisés » de janvier 2001.

[12] Les premiers 15 000 francs versés par les employeurs sont exemptés de prélèvements sociaux, au-delà, ils sont sujets à une contribution de 8,2% allant au FSV.

[Références historiques](#) - [Cartographie des 20 dernières années](#) - [Analyse et enjeux](#)
[Les programmes des élections 2002](#) - [Ephéméride](#) - [Liens](#) - [Page d'accueil](#)