Quel avenir pour les retraites par répartition en Europe ?

***Antoine MATH** **

Introduction

Dans l'Union européenne, l'organisation et le financement des systèmes de protection sociale restent de la compétence des Etats membres. Toutefois, avec l'achèvement de l'Union économique et monétaire et la perspective de l'élargissement, les institutions communautaires portent une attention de plus en plus soutenue à la question de la réforme de ces systèmes (De La Porte, Pochet, 2000). La question des retraites en particulier a connu des développements importants depuis 1999 (Math, Pochet, 2001). Le raisonnement dominant au niveau communautaire emprunte un cheminement bien connu : le problème est démographique, et donc économique à travers le financement des retraites. Les retraites doivent nécessairement être réformées et, pour rester tenables pour les finances publiques, les réformes doivent prendre la forme d'une limitation des retraites par répartition, d'un accroissement des retraites par capitalisation et d'un développement du rôle du secteur privé.

Un récent rapport du Comité de politique économique (CPE) sur l'impact du vieillissement sur les systèmes de retraite publics s'inscrit dans ce schéma (EPC, 2000) [1]. Lors de la discussion du rapport par le Conseil des ministres de l'Economie et des Finances des Quinze (Ecofin) du 7 no-

* Chercheur à l'IRES.
Cet article reprend des analyses développées par ailleurs (Math, 2001a, 2001b).

1. Seule une version en anglais de ce document existe. Les traductions sont de notre fait. Le CPE travaille généralement en anglais et seuls les documents dans cette langue sont disponibles, à l'image du site internet de la DG Affaires économiques et financières.

vembre 2000, la presse a ainsi relayé des conclusions alarmantes relatives au vieillissement, à l'augmentation prévue des dépenses de retraites par répartition et à la nécessité de réformes pour limiter les conséquences d'une telle évolution sur les finances publiques [2]. Le président de la Commission, Romano Prodi, a indiqué que les systèmes de retraites avaient *« besoin, non pas d'harmonisation, mais de modernisation »... « pour désamorcer la bombe démographique qui rend insoutenable le système [actuel] des retraites »* [3], ajoutant qu'*« une partie de la solution est de réformer l'Etat providence de manière à ce que la population active n'ait plus à payer intégralement la protection des retraités »* [4], une manière élégante de préconiser une rétractation des systèmes par répartition pour laisser la place à des dispositifs pré-financés supposés ne pas peser sur les actifs.

Origine et contexte du rapport du CPE

Le rôle et les prérogatives du Comité de politique économique (CPE), prévus par l'article 272 du Traité, ont fortement évolué depuis sa création en 1974 par décision du Conseil [5]. Sa principale tâche est de préparer le travail du Conseil Ecofin en matière de coordination des politiques économiques et, plus généralement, de conseiller la Commission et le Conseil. Il est composé de quatre représentants par Etat membre, généralement des hauts fonctionnaires des ministères des Finances ou des banques centrales, de membres de la Banque centrale européenne et de membres de la direction générale des affaires économiques et financières de la Commission. Cette dernière assure le secrétariat du Comité.

Le CPE a mis en place en décembre 1999 un groupe de travail afin d'examiner l'impact du vieillissement sur les finances publiques et les niveaux de vie, notamment les systèmes de retraite et de santé publiques. Le rapport de ce groupe de travail, adopté par le CPE, répond à une demande officiellement exprimée en février 2000 par le Conseil Ecofin, reprise ensuite par le Conseil de Lisbonne de mars 2000 et visant à établir un rapport d'avancement sur l'impact du vieillissement sur les systèmes publics de retraite.

Ce rapport s'insère dans un contexte communautaire où de nombreux acteurs interviennent désormais dans le champ des retraites. La diversité des acteurs sur la scène européenne reflète la diversité des préoccupa-

2. Pour une sélection de communiqués d'agences de presse, voir Math (2001a).
3. Agence Ansa du 7 novembre 2000.
4. Commission européenne, Speech by Romano Prodi, President of the European Commission, « The Road to Europe's Future », Federal Presidium of the DGB (German Confederation of Trade Unions), Brussels, 7th November 2000.
5. Le statut du CPE a été précisé par une décision du Conseil du 29 septembre 2000 (2000/604/EC, JO L257/28 du 11/10/2000).

tions en jeu : modernisation des systèmes de retraite, suivi de la discipline budgétaire dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance de l'UEM, respect des règles de libre concurrence du marché unique ou encore développement des marchés financiers (Math, Pochet, 2001).

Le rapport du CPE illustre en particulier la surveillance de plus en plus étroite des retraites par les autorités en charge des affaires économiques et financières. On pourrait objecter que, comme sur de nombreux autres enjeux de politique sociale, les acteurs communautaires produisent une profusion de positions et de textes, non contraignants et donc sans effets réels sur des politiques de la compétence des Etats membres et dont l'avenir se joue au niveau national. Dans un tel cadre, le rapport du CPE ne serait qu'un document de plus (à oublier) dans la masse des discours et n'apportant guère qu'une petite pierre à l'édification du consensus idéologique. Il ne faut certes pas tomber dans l'écueil fréquent consistant à accorder trop d'importance aux documents et aux « processus » émanant des instances communautaires dans des domaines qui restent de la compétence des Etats membres, par exemple en matière de politique de l'emploi (Barbier, 1998, 1999). Mais dans le cas de ce rapport ou de tout autre qui se situerait dans la même lignée, il ne faudrait pas non plus en sous-estimer l'importance. Pour au moins deux raisons.

La première raison tient au positionnement affiché par ce rapport. La plupart des textes sur les politiques sociales des divers acteurs publics et privés au niveau communautaire sont des textes politiques, s'affichant comme tels, dont les éléments d'analyse sont généralement des plus sommaires et dont l'objet est plutôt de donner des préconisations. Une de leurs faiblesses souvent rédhibitoire est justement de ne pas apporter d'éléments très probants venant soutenir leurs positions normatives. Le rapport du CPE s'en distingue par le pouvoir social des chiffres censés apporter une légitimité scientifique à ses positions. A en croire les échos de la presse et des documents postérieurs s'y référant, le rapport aurait ainsi apporté la preuve formelle du caractère non « soutenable » des systèmes de retraite par répartition et de la nécessité d'entreprendre des réformes relativement rapides et profondes. Il joue un rôle central de caution, notamment pour tous les acteurs publics et privés qui poussent à des réformes fortes des retraites par répartition et au développement d'autres « piliers » par capitalisation et/ou gérés par des acteurs privés.

La deuxième raison donnant au rapport du CPE un poids particulier vient de son inscription dans le cadre de suivi et de contrôle des politiques budgétaires faisant suite au Pacte de stabilité et de croissance. Si le Pacte de stabilité et de croissance n'a pas une valeur contraignante du strict point de vue juridique – les politiques budgétaires restent théoriquement du ressort des Etats – il crée néanmoins un cadre de contraintes pour les Etats membres et ce cadre pourrait devenir de plus en plus étroit à l'avenir. Les politi-

ques économiques de tous les Etats sont régulièrement surveillées et jugées par la Commission dans le cadre du suivi des grandes orientations de politique économique. La Commission propose des recommandations, ensuite adoptées par le Conseil à la majorité qualifiée. Ce processus exerce une pression sur les Etats membres à se conformer aux prescriptions communautaires, comme en témoigne l'expérience récente de l'Irlande sommée de modifier sa politique budgétaire (*cf.* encadré). On pourrait douter des effets réels de ces recommandations. Dans l'exemple de l'Irlande, elles ne seront ainsi probablement pas suivies de sanctions. Cependant, elles font l'objet d'une large publicité, viennent peser sur les débats nationaux et exercent une pression sur les acteurs politiques internes. Pour ces derniers, les recommandations de l' « Europe » peuvent aussi constituer une ressource à usage interne.

En matière de retraite, l'idée fait ainsi son chemin que les gouvernements pourraient faire accepter plus facilement certaines réformes impopulaires si elles étaient menées en raison d'une nécessaire et incontournable contrainte européenne (InfOSE, 1999 ; Math, 2000). Dans un tel cas de figure, la méthode s'inspirerait de celle utilisée avec succès dans le passé, que ce soit l'objectif de « 1992 » (Acte Unique de 1987), puis surtout celui de la monnaie unique (traité de Maastricht de 1992) qui a permis à certains gouvernements de faire accepter aux opinions publiques et aux acteurs sociaux des politiques économiques particulièrement difficiles, « au nom de l'Europe ». Dans cette perspective, le rapport du CPE participerait de la préparation d'un contrôle accru de l'évolution des régimes de retraite par les autorités économiques européennes. Ce rapport du CPE n'est pas un document isolé. Il reflète une vision assez dominante et sera suivi d'autres travaux de la même veine, à nouveau sur les retraites ou d'autres domaines comme les systèmes de santé.

Les grandes lignes du rapport

Les informations diffusées par la presse proviennent d'une première section de synthèse dont certains éléments, notamment les recommandations politiques, sont distincts et ont manifestement été écrits indépendamment du reste du rapport. Cette synthèse donne un aperçu de la logique suivie dont nous présentons brièvement les points essentiels.

L'objectif de l'exercice et les scénarios simulés

Le groupe de travail s'est donné pour objectif de réaliser des simulations des dépenses publiques de retraite dans les États membres de l'UE et d'en d'estimer les conséquences sur les finances publiques afin d'évaluer la « soutenabilité » des systèmes actuels de retraites par répartition. Cette approche est identique à celle adoptée par l'OCDE quelques années plus tôt (OCDE, 1996). Plusieurs représentants de l'OCDE participaient d'ailleurs

La mésaventure de l'Irlande : un exemple de l'emprise croissante des grandes orientations de politique économique

La Commission a proposé en janvier 2001 une recommandation visant à *« mettre fin à l'inconsistance avec les Grandes orientations de politique économique du caractère expansif des projets budgétaires irlandais »* [1]. Le caractère expansif des dépenses publiques irlandaises (+18 %), notamment des dépenses d'équipement (+29 %) s'inscrit dans un contexte de légère poussée inflationniste avec une hausse tendancielle des prix de 5 et 6 % vers la fin de 2000 du fait de la hausse des produits pétroliers, et rapidement revenue à un niveau situé entre 3 et 4 % depuis le début 2001.

L'augmentation des dépenses publiques est prévue dans une économie en plein boom permettant de combiner hausse des dépenses, excédent budgétaire croissant (d'environ 4 % du PIB), très forte baisse de la dette et même baisses d'impôt conséquentes. Même à suivre la Commission et à estimer l'excédent budgétaire insuffisant car favorisant encore trop de risques de « dérapage » des salaires et de l'inflation, la voie préconisée aurait davantage pu être de ne pas (tant) diminuer les impôts voire de les augmenter, plutôt que de ne pas (tant) augmenter les dépenses. Cette option serait davantage justifiée dans la perspective souhaitée d'une meilleure coordination fiscale en Europe, d'autant plus que l'Irlande est un pays particulièrement visé au sein de l'UE par les accusations de dumping fiscal.

L'expansion budgétaire irlandaise s'inscrit aussi dans un contexte particulier, dans lequel le niveau absolu des dépenses publiques est très faible, du fait de politiques publiques très rudimentaires par rapport à des économies de niveau comparable. L'Irlande investit pour combler un retard considérable. Les excès budgétaires visés par la Commission concernent également des efforts de rattrapage en matière de protection sociale, dans un pays dont le système est très en retard au regard de son développement économique. Avec 16,1 % du PIB en 1998, l'Irlande est le pays de l'UE consacrant à la protection sociale la plus faible part, loin derrière la moyenne de l'UE avec 27,7 % et même la Grèce avec 21,6 %. Pourtant, ce ne sont pas les besoins qui manquent en Irlande, si on se réfère par exemple aux indicateurs de pauvreté très élevés dans ce pays. Le projet de budget contesté par la Commission prévoit une augmentation des prestations familiales, de plus de moitié dans le cas des allocations familiales universelles (*child benefits*), une revalorisation des retraites de l'ordre de 10% en moyenne, un allongement de 4 semaines de la durée des congés de maternité indemnisés, une amélioration forte de l'offre du système de soins, etc.

• • •

• • •

Avant l'annonce de la recommandation par la Commission, ce budget recevait l'approbation de la population, un sondage effectué montrant que 71 % des personnes trouvaient le budget bon contre seulement 15 % qui le trouvaient mauvais. En dépit de ce soutien, des excellentes performances économiques et des protestations du gouvernement irlandais, le conseil Ecofin a décidé le 12 février 2001 à la majorité qualifiée de suivre la recommandation de la Commission. Cette décision est aussi probablement prise en raison de la pression continue de la BCE qui a réaffirmé son intention de maintenir des taux d'intérêts élevés tant que *« subsistent des facteurs de risques à la hausse pesant sur la stabilité des prix »*. Même si le gouvernement irlandais a exprimé son intention de maintenir le budget en l'état, il devra tenir compte de cette pression à l'avenir. Le ministre des Finances français en a conclu qu'*« il est évident que lorsque le Conseil adopte une recommandation de ce type, il s'agit d'une pression forte pour que la politique ainsi mise en cause soit infléchie »* [2]. Pour le commissaire en charge des affaires économiques et sociales, *« les pays ne peuvent plus faire ce qu'ils veulent, ils doivent faire preuve de cohérence par rapport aux règles [les GOPE] que nous avons adoptées ensemble »* [3]. Dans cette perspective, l'Irlande semble bien avoir été réprimandée 'pour l'exemple, davantage en prévision de futures recommandations que pour des raisons objectives.

1. Traduction de Commission européenne, « Commission Puts Forward Recommendations on Budgetary Policy for Ireland », communiqué de presse, IP/01/105, 24 janvier 2001.
2. « Une première : l'Union européenne condamne la dérive budgétaire irlandaise », *Les Echos,* 13 février 2001.
3. *Le Monde*, 14 février 2001.

au groupe de travail [6]. Comme presque tous les pays réalisent déjà des projections plus ou moins régulièrement au niveau national, l'originalité du rapport du CPE tient au cadre commun d'hypothèses démographiques et économiques. De ce point de vue, la comparabilité semble meilleure que la tentative précédente de l'OCDE. Les simulations du rapport du CPE s'étalent jusqu'en 2050, soit une échéance particulièrement lointaine.

Deux scénarios ont été testés. Un scénario central *(current policy)* construit à partir d'hypothèses macroéconomiques « décidées lors de plusieurs

6. *« Le secrétariat de l'OCDE a aussi coopéré au travail du groupe afin de garantir la cohérence de ce travail avec l'exercice parallèle et en cours basé à Paris »*. Participaient également au groupe de travail la Banque Centrale Européenne, en moyenne deux représentants pour chacun des ministères des Finances des pays membres, et une forte délégation de la DG Economie et affaires financières de la Commission européenne. Le groupe était présidé par le Professeur Vittorio Grilli du ministère du Trésor italien.

réunions à l'OCDE et au niveau européen » et un scénario dit « de Lisbonne » suivant des hypothèses conformes aux conclusions du sommet de Lisbonne de mars 2000. Le rapport présente aussi les résultats de diverses simulations destinées à tester la sensibilité des résultats du scénario central à divers changements d'hypothèses. La comparabilité des résultats des deux principaux scénarios économiques apparaît toutefois assez douteuse dans la mesure où les hypothèses démographiques sont différentes dans les deux cas.

Les résultats et les recommandations politiques

Diverses informations émergent tant du rapport lui-même que des échos repris par la presse. Les premières renvoient aux calculs de projections de dépenses de retraite d'une part et à l'impact des évolutions de dépenses sur la dette d'autre part, dans l'hypothèse d'une absence de réforme des systèmes de retraite. Dans tous les pays à l'exception du Royaume-Uni, la part dans le PIB des dépenses publiques de retraite – à comprendre dans ce rapport comme les seules retraites par répartition – devrait augmenter. L'augmentation maximale n'aura toutefois pas lieu au même moment, et l'ampleur des augmentations sera très variable selon les pays de 2 à 8 points de PIB à échéance de 2050. Avec le scénario dit de Lisbonne, les hausses sont un peu plus faibles. Les résultats quant aux effets sur les finances publiques semblent moins certains. *« Les effets sur la dette publique pourraient être significatifs. Une augmentation des dépenses publiques de retraite de 4 à 5 points de PIB, même étalée sur plusieurs décennies, pose un problème considérable pour la soutenabilité des finances publiques et la charge de la dette. […]. Dans certains pays, le coût du système des retraites est rendu plus soutenable par la présence d'une forte composante capitalisée »*.

Les autres informations découlent de ces résultats et prennent la forme de préconisations de politique publique. Les projections montrent que le statu quo n'est pas « soutenable » pour les finances publiques. Le CPE demande donc aux Etats d'*« adopter des mesures appropriées pour s'assurer que de telles pressions ne sapent pas la soutenabilité à long terme de leurs finances publiques »*. Il est nécessaire de limiter le poids et le rôle des systèmes par répartition, en agissant sur tous les leviers permettant de restreindre les versements futurs, en particulier au moyen de mesures visant à limiter le montant des prestations et à reculer l'âge de la retraite. Corrélativement, le CPE recommande de favoriser les dispositifs entièrement provisionnés (*fully funded schemes*) et les dispositifs individuels et collectifs gérés par des acteurs privés.

L'objet de cet article est de revenir sur les résultats et les préconisations du rapport, d'examiner la façon dont ils ont été obtenus, de montrer qu'ils n'ont pas tous le statut d'évidence et surtout que leur enchaînement, en apparence très logique, est contestable. Pour ce faire, il est nécessaire de reve-

nir au corps du rapport d'abord pour examiner les hypothèses et les résultats des projections de dépenses de retraites (I), puis les méthodes et les conclusions quant aux effets attendus sur les finances publiques (II). Ce détour permettra de discuter les recommandations politiques du rapport (III), et en prenant appui sur le rapport d'en tirer d'autres enseignements pour l'analyse des réformes des retraites en Europe (IV).

I. Les projections de dépenses de retraites : retour sur la méthode et les hypothèses

Pour la réalisation du rapport, le groupe de travail a d'abord invité les représentants des ministères des Finances à remplir un questionnaire qui a permis une présentation des systèmes nationaux de retraite (A). Le groupe a aussi défini une méthode de travail, en choisissant des hypothèses démographiques (B) et économiques (C) communes pour les 50 années à venir. Sur la base de ces hypothèses, les représentants des ministères de l'Economie ont ensuite calculé eux-mêmes les simulations de dépenses futures de retraite pour leur pays (D). Ces calculs constituaient une étape obligée avant d'évaluer l'impact sur la dette publique.

A. Une approche partielle des systèmes de retraites

La partie la plus longue du rapport est consacrée à une description des systèmes de retraite. Cette partie n'est pas vraiment utile pour le reste de l'analyse ni pour les conclusions , et semble surtout avoir pour but de donner crédibilité et légitimité au CPE. Dans le domaine des retraites, le leadership de la compétence, et donc de la parole légitime, se trouve *de facto* disputé par d'autres formations du Conseil, à commencer évidemment par le Conseil en charge des affaires sociales. Le rapport ignore ainsi les derniers rapports Protection sociale en Europe qui décrivent les évolutions récentes des dispositifs de retraite (Commission européenne, 1998, 2000). Les informations portent sur certains aspects financiers, mais restent très lacunaires, y compris au regard d'informations importantes au regard des dépenses de retraites.

1. Une vision tronquée

Un certain nombre d'aspects liés au coût des retraites sont ignorés, par exemple les règles d'indexation (ou d'actualisation) utilisées pour actualiser les salaires passés à partir desquels sera calculée la prestation au moment où la personne part en retraite. Le rapport ignore également d'autres questions pourtant liées à la « soutenabilité » des systèmes de retraites et qui auraient pu apporter un éclairage complémentaire. Une analyse rétrospective longue aurait ainsi été riche d'enseignements pour comprendre comment les États membres s'y sont pris pour faire face durant les dernières décennies à l'aug-

mentation des dépenses de retraite, qui ont été pourtant plus importantes en proportion que celles à venir [7]. De même, le rapport ne donne aucune information sur les évolutions récentes et les nombreuses réformes prises dans le courant des années 1990, qui relativiseraient voire infirmeraient l'idée répandue que les réformes n'ont pas été importantes. N'est pas non plus abordée la question politique du degré d'acceptabilité des réformes, sans laquelle des réformes ne seraient pas « soutenables » socialement et politiquement. Une étude du BIT a montré que le succès d'une réforme des retraites était conditionné à la recherche préalable d'un large consensus et qu'en l'absence d'une concertation sociale suffisante la pérennité des réformes s'avérait très fragile (BIT, 1999). Enfin, le rapport omet totalement la question de l'évolution future du taux de remplacement (le ratio retraite/salaire) sujet pourtant primordial dans le nécessaire débat public sur la modernisation des systèmes de retraite et dans l'évaluation du caractère « soutenable » des systèmes actuels. Or, avec les simulations effectuées dans ce rapport, il était possible de faire un tel examen. Plus généralement, sont passées sous silence les informations relatives aux dimensions distributives des retraites comme l'évolution du montant des prestations, de la pauvreté des personnes âgées et des diverses formes d'inégalités (inter- et intra-générationnelles, entre hommes et femmes, entre catégories sociales, etc.).

2. Des problèmes de définitions et de données statistiques

Une partie du rapport intitulée « définition de la dépense publique de retraite » ne fournit paradoxalement aucune définition de cette dépense et se borne essentiellement à présenter un tableau du niveau des dépenses publiques de retraite fournies par les États membres. Le CPE cherchant avant tout à mettre en évidence les problèmes de « soutenabilité » posés par les systèmes servis en répartition, sont manifestement exclues les retraites par capitalisation versées par exemple au Royaume-Uni ou aux Pays-Bas. Selon la plus grande probabilité, mais sans qu'on puisse en être certain faute de précision, les données couvrent uniquement les dépenses publiques prises au sens strict de la comptabilité nationale, celles versées par des administrations publiques. Ces dépenses laissent donc de côté, pour des raisons purement conventionnelles, une partie des retraites. Il peut par exemple s'agir de retraites complémentaires versées dans le cadre d'une convention collective d'entreprise ou de branche, et obligatoires pour les salariés.

---

7. Exprimées en % du PIB, les dépenses consacrées aux retraites ont davantage augmenté durant les trois dernières décennies qu'elles n'augmenteront d'ici à 2050, d'une part parce que le vieillissement n'est pas nouveau (accroissement du nombre et de la proportion de personnes âgées) et d'autre part en raison de l'amélioration de la couverture et du niveau des retraites avec l'arrivée à maturité des systèmes mis en place durant l'après guerre.

Il est étonnant qu'aucune référence n'ait été faite aux données sur la protection sociale qu'Eurostat publie chaque année dans le cadre du Système européen de statistiques intégrées de protection sociale (SESPROS) et que les auteurs du rapport du CPE connaissaient forcément. Ces statistiques sur la protection sociale fournissent pourtant des données harmonisées et comparables en suivant une méthodologie éprouvée et améliorée plusieurs fois depuis les années 1980, et surtout, approuvée à l'unanimité des États membres (Eurostat, 1996). La comparaison des données d'Eurostat avec celles du rapport du CPE montre des écarts importants très variables selon les pays (tableau 1). En moyenne, les données utilisés dans le rapport diffèrent des données SESPROS d'environ 14 %. Dans le cas du Royaume-Uni, les données du rapport CPE couvrent moins de la moitié des dépenses de retraite retenue comme dépenses de protection sociale selon la définition

Tableau 1 - Dépenses de retraites en 1998 (en % du PIB)

	Dépenses des retraites publiques (avant impôts) (réponses au questionnaire CPE) (1)	Dépense de retraites (prestations vieillesse et survie) (données Eurostat - SESPROS) (2)	Comparaison des deux sources (en %) (1)/(2)
Belgium	9.5	11.1	86
Denmark	10.2	11.2	91
Germany	12.4 †	11.9	104
Greece	12.1	12.5	97
Spain	9.6	9.7	99
France	12.7	12.8	99
Ireland	3.0 *	3.8	79
Italy	14.2	15.6	91
Luxembourg	10.6	10.2	104
Netherlands	8.2 **	11.0	75
Austria	14.6	13.2	111
Portugal	9.8	8.7	113
Finland	11.5 ±	9.0	128
Sweden	11.5	12.9	89
UK	5.3 #	11.4	46

* Les données sont nettes des cotisations d'assurance sociale.

** Inclut les coûts administratifs égaux à 0.04 % du PIB aux Pays-Bas.

± Les données incluent le dispositif national de retraite servi sous condition de ressources et les dispositifs de retraite fonctions des revenus d'activité

Le Royaume-Uni permet le versement de retraites non publiques. De plus, les données n'incluent pas les retraites professionnelles publiques. Les chiffres incluent toutes les prestations contributives et couvrent donc plus que les seules retraites.

† Les données pour l'Allemagne comprennent les retraites du régime général et les régimes spéciaux de fonctionnaires.

Sources : 1er colonne : tableau 3.1.1. EPC (2000) ; 2è colonne : Eurostat (2000) – base de données SESPROS – prestations vieillesse et survie (données provisoires). 3è colonne : rapport en pourcentage entre les données utilisées par le groupe de travail du CPE (1er colonne) et les données d'Eurostat (2è colonne).

d'Eurostat. Comme le champ de la base SESPROS est, semble-t-il, plus large que celui retenu par le CPE, les dépenses de retraite à partir de cette base devraient être supérieures aux dépenses utilisées par le CPE. Ce n'est pourtant pas le cas pour cinq pays (Allemagne, Luxembourg, Autriche, Portugal, Finlande), ce qui conduit à émettre quelques doutes sur la qualité des données utilisées et à partir desquelles sont effectuées les simulations. Quelques précautions n'auraient pas été superflues [8].

B. La fragilité d'hypothèses démographiques au delà d'une vingtaine d'années

Les projections démographiques jusqu'en 2050 ont été actualisées par Eurostat spécialement pour le groupe de travail du CPE (les précédentes dataient de 1995). Les hypothèses sous-jacentes à toute projection démographique portent sur trois variables, les naissances, les décès et le solde migratoire. Bien qu'entourés d'incertitudes, les choix effectués pour les deux premières variables n'appellent pas de commentaires très particuliers : dans la projection centrale, les taux de fécondité convergent graduellement vers un niveau plausible de 1,5 à 1,8 selon les pays tandis que l'espérance de vie s'allonge d'environ une demie décennie pour tous les pays à échéance de 2050 [9].

Les hypothèses relatives aux flux nets d'immigration dans les trois projections envisagées paraissent nettement plus discutables. Aucune explication sur ces projections n'est donnée et seul un examen attentif des données

8. Pour trouver des précautions relatives à la définition et à la comparabilité des données sur les dépenses de retraite, il faut se tourner vers un autre document postérieur, émanant non pas du CPE mais de la Commission, où dans une petite note en bas d'un tableau il est indiqué que les « Définitions des dépenses publiques de retraite ne sont pas identiques, et donc pas strictement comparables » (Commission européenne, 2000b, p.50). La source indiquée pour ce tableau étant bien le rapport du CPE, cette information supplémentaire dans un texte de la seule Commission tend à confirmer que c'est bien la direction générale Affaires économiques et financières de la Commission qui a tenu la plume pour la rédaction du rapport du groupe de travail du CPE.
9. L'hypothèse sur l'espérance de vie à la naissance choisie dans le rapport du CPE correspond plutôt aux hypothèses hautes utilisées dans les études nationales. Dans le débat sur le coût pour les retraites, il conviendrait de distinguer davantage l'espérance de vie à la naissance de celle à 60 ou 65 ans. Cette dernière est particulièrement pertinente pour la question des retraites. L'allongement de l'espérance de vie fait l'objet d'un débat controversé. Les instituts statistiques tendent à prolonger les tendances passées de façon linéaire, or il semblerait que l'allongement de l'espérance de vie ralentisse fortement, ce qui est déjà confirmé pour les femmes en France. A l'inverse, certains estiment que cet allongement sera plus important que les prévisions et aboutissent à des conclusions alarmistes sur la viabilité des systèmes de retraite. Ainsi, une étude récente, qui avait été commanditée par un *think tank* proche des milieux d'affaires, le Center for Strategic and International Studies (CSIS) dans le cadre d'une « Global Ageing Initiative », a fait l'objet d'une intense publicité, notamment lors d'une conférence en juin 2000 à Paris, présidée par Carlo DeBenedetti, membre du CSIS et de l'European Round Table of Industrialists. Une de ses conclusions de l'étude est que l'âge de la retraite devrait être fixé à 78 ans en France et 79 ans en Italie en 2050 si les niveaux des prestations et des cotisations sont maintenus constants. (http://www.csis.org et www.iccwbo.org)

permet de constater qu'un choix de baisse du solde migratoire a été fait. Divers arguments plaideraient plutôt pour envisager une future hausse des flux migratoires (annexe 1). Le choix opéré, quels qu'en soient les motifs, permet aux rédacteurs du rapport de ne pas discuter de l'immigration, en tant qu'une des variables d'ajustement susceptibles d'atténuer certains effets des évolutions démographiques.

Les projections concluent à une relative stagnation de la population totale : baisse de 376 millions d'habitants en 2000 à 364 en 2050 dans la projection centrale, mais à 307 millions dans la projection basse tandis que la projection haute aboutit à 439 millions. Cette fourchette très large – de 1 à 1,4 – vient rappeler l'incertitude entourant toute projection démographique au delà d'une vingtaine d'années.

Quel indicateur pour apprécier l'impact du vieillissement : taux de dépendance vieillesse, démographiques ou économiques ?

Un résultat bien établi de ces projections est le vieillissement de la population. Le taux de dépendance vieillesse (rapport des plus de 64 ans sur les 20-64 ans) avec les hypothèses de la projection centrale devrait passer de 28,3 en 2000 à 46,8 en 2030 et 55,9 en 2050 dans l'UE, soit une augmentation des deux tiers dans les 30 prochaines années et un quasi doublement à échéance de 2050 (tableau 2).

Ce résultat est complété par la prise en compte du taux de dépendance démographique (ou global), à savoir le rapport des plus de 64 ans et des moins de 20 ans – qui sont de fait également à la charge de la population d'âge actif – sur les 20-64 ans (tableau 3). La présence de ce second indicateur est notable. Cet indicateur est généralement oublié dans de nombreux rapports. Il faut dire qu'il offre des perspectives beaucoup moins alarmistes que le taux de dépendance vieillesse (Concialdi, 1999a). Ainsi, il devrait augmenter d'environ 20 % en moyenne dans l'UE d'ici 2030 et d'un peu moins de 40 % d'ici 2050.

Le rapport n'a pas été plus loin et a écarté la présentation de taux de dépendance économique auxquels est reconnue une plus grande pertinence qu'aux seuls taux de dépendance vieillesse ou démographique pour juger de l'impact du vieillissement. Prolonger ainsi l'analyse était pourtant possible puisque le rapport utilise des projections de taux d'emploi (voir plus loin). Le taux de dépendance économique rapporte le nombre de personnes sans emploi (par exemple les plus de 64 ans) non pas au nombre de personnes d'âge actif, mais au nombre de personnes en emploi. La différence est majeure puisque seules environ 6 personnes de 15 à 64 ans sur 10 ont actuellement un emploi dans l'UE. Dès lors qu'il s'agit d'apprécier l'accroissement de la charge économique induite pour les actifs du fait des évolutions démographiques, les taux de dépendance économique sont donc plus appropriés (apRoberts, Concialdi, 1999, Concialdi, 1999b).

Tableau 2. Projections du taux de dépendance vieillesse dans l'Union Européenne
(ratio des personnes de 65 ans et plus sur la population d'âge actif, de 20 à 64 ans)

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
BE	29.5	31.1	38.0	48.8	53.5	52.0
DK	25.5	29.6	35.7	42.0	47.0	43.7
DE	28.0	34.1	38.6	50.3	57.0	56.1
GR	30.2	33.6	38.0	44.4	54.7	61.6
ES	28.7	30.7	35.2	44.7	59.8	68.7
FR	28.5	29.5	38.1	46.4	52.1	53.2
IRL	20.3	20.5	26.2	32.1	38.4	46.6
IT	30.7	35.5	42.1	52.9	67.8	69.7
LU	24.8	27.6	33.0	42.5	47.2	43.5
NL	23.1	26.2	34.7	44.2	50.1	46.9
AT	26.3	30.1	34.5	47.0	57.0	57.7
PT	26.7	28.5	32.2	37.2	46.3	50.9
FI	25.9	29.7	41.4	49.5	49.7	50.6
SE	30.9	33.8	39.8	45.4	48.9	48.5
UK	27.8	28.5	33.9	43.1	49.1	48.5
EU-15	28.3	31.4	37.3	46.8	55.0	55.9

Source : tableau 4.1.1, EPC (2000).

Tableau 3. Projections du taux dépendance global (ou démographique) dans l'Union Européenne
(ratio des personnes de 65 ans et plus et des moins de 20 ans sur la population de 20 à 64 ans)

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
BE	67.1	65.1	71.6	85.0	90.1	88.7
DK	62.1	68.5	71.2	78.9	86.6	80.4
DE	60.4	64.3	67.9	81.3	88.4	87.1
GR	63.5	64.6	69.0	74.0	86.2	95.1
ES	61.2	60.5	64.2	72.0	89.4	100.7
FR	69.4	66.7	75.6	83.9	89.7	90.8
IRL	69.3	62.5	67.9	70.4	75.3	85.4
IT	60.6	64.4	69.8	80.5	98.3	100.7
LU	63.0	65.6	68.0	80.4	86.5	80.6
NL	60.3	63.2	70.4	81.0	89.0	84.3
AT	61.1	61.0	62.7	77.0	88.0	88.2
PT	62.5	64.5	67.7	70.6	81.7	87.3
FI	64.4	64.9	76.6	86.0	85.1	85.5
SE	70.1	68.7	73.4	82.2	85.5	84.3
UK	68.3	65.7	69.1	80.3	86.7	85.0
EU-15	63.8	64.6	69.6	79.9	89.2	90.2

Source : tableau 4.1.3, EPC (2000).

C. Des hypothèses économiques très pessimistes

Si les projections démographiques présentent des incertitudes, surtout à un horizon supérieur à une vingtaine d'années, les projections relatives aux variables économiques, même pour un horizon de quelques années, sont encore plus aléatoires. Deux paragraphes sont consacrés aux incertitudes entourant les projections démographiques, quand pas le moindre doute n'est émis à propos des projections à un horizon de 50 ans de variables économiques tels que le taux d'activité, le taux d'emploi, l'inflation, la croissance du PIB ou de la productivité du travail [10]. Il aurait d'ailleurs été plus correct à cet égard de parler de simulations plutôt que de projections. En outre, le rapport consacre moins d'une page à la présentation des hypothèses économiques alors que ces dernières sont évidemment centrales dans un exercice de simulation du coût des retraites pour les finances publiques.

La justification des hypothèses retenues se réduit à la seule mention selon laquelle, *« durant ses réunions, le Groupe de travail s'est globalement mis d'accord sur un ensemble commun d'hypothèses macroéconomiques à partir desquelles les projections devraient être calculées »*. Aucune explication des choix n'est fournie et, même avec l'aide des quelques tableaux fournis en annexe, il n'est pas possible de pouvoir retrouver tous les calculs, ce qui empêche toute vérification des projections. Par ailleurs si les tableaux de plusieurs variables (taux d'activité, taux de chômage, productivité du travail, etc.) se trouvent en annexe pour le scénario central, ces mêmes tableaux sont absents dans le scénario dit de Lisbonne, interdisant toute réelle comparaison des hypothèses sous-jacentes aux deux scénarios. Cet exemple illustre le manque de transparence dont souffre l'ensemble du rapport.

Des taux de croissance de temps de crise pour longtemps

Selon le rapport du CPE, les taux de croissance du PIB seraient extrêmement faibles et fortement déclinants dès 2004 (tableau 4) : à échéance de 2050, les taux seraient de 1,2 % au Danemark, en Allemagne, en Espagne et en Italie (et même un creux de 1 % entre 2030 et 2044 pour ce pays), 1,3 % en Finlande (1,2 % de 2020 à 2024), 1,4% en Belgique (creux à 1,3 % de 2020 à 2024), 1,5% en Autriche (creux à 1,2 % de 2020 à 2024), 1,7 % en Suède (1,5 % de 2020 à 2024), en France (1,6% de 2010 à 2024) et au Royaume-Uni (1,3 % de 2030 à 2034), 1,8 % aux Pays-Bas (1,4 % de 2030 à 2034) et en Irlande et 3,3 % au Portugal [11]. Des taux de croissance moyens

10. Seule une note de bas de page située au début du résumé du rapport souligne le *« considérable degré d'incertitude »* et les *« limites »* qui *« doivent être gardés à l'esprit quand il s'agit de tirer des conclusions de ce rapport »* (note 2). Mais cette note semble avoir pour fonction de dédouaner une fois pour toute les auteurs, puisque plus aucune précaution n'est émise ensuite.
11. Il manque curieusement les taux de croissance moyens pour les périodes intermédiaires suivantes : 2015-2019, 2025-2029, 2035-2039 et 2045-2049.

aussi bas n'ont pourtant jamais été observés depuis des décennies, non seulement sur une aussi longue période, mais même pour des périodes de croissance ralentie de cinq ou dix ans. A en croire les projections du groupe de travail du CPE, des temps autrement plus durs que ceux connus lors des deux dernières décennies de faible croissance sont donc prévus de 2005 à 2050, alors même que l'intégration économique et monétaire sera achevée et que ses bienfaits attendus sur l'économie vont jouer à plein. De telles perspectives ne peuvent rien augurer de bon pour l'avenir des retraites comme du reste d'ailleurs, et on pourrait arrêter la lecture du rapport. Plus sérieusement, comment le groupe de travail du CPE a-t-il pu en arriver à des taux de croissance aussi catastrophiques ? En fait, aucune hypothèse ne semble avoir été faite explicitement sur la croissance, ce qui n'aurait pas manqué d'être relevé et critiqué. Les taux de croissance du PIB, présentés en annexe du rapport, sont obtenus indirectement via des hypothèses sur le taux d'activité, le taux de chômage et la productivité du travail [12]. Ces hypothèses méritent d'être examinées.

Tableau 4. Projections du taux de croissance réel du PIB

	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2020-2024	2030-2034	2040-2044	2050
B	2.5	2.2	2.0	1.3	1.4	1.6	1.4
DK	1.4	1.3	1.5	1.3	1.3	1.5	1.2
D	2.3	2.1	1.6	0.9	1.1	1.3	1.2
EL	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
E	3.5	2.9	2.8	2.1	0.9	0.7	1.2
F	2.1	1.9	1.6	1.6	1.7	1.7	–
IRL	5.3	3.9	3	2.3	2.1	1.8	1.8
I	2.6	2.3	1.8	1.3	1.0	1.0	1.2
L	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
NL	2.8	1.9	1.9	1.5	1.4	1.8	1.8
Ös	2.6	2.1	1.8	1.2	1.6	1.8	1.5
P	3.1	3.1	3.1	3.1	2.9	2.9	3.3
FI	3.1	2.4	1.9	1.2	1.4	1.4	1.3
S	2.6	2.4	1.7	1.5	1.6	1.8	1.7
UK	2.6	–	2.2	1.6	1.3	1.7	–

Source : tableau 9.1.15, EPC (2000).

ND : Non disponible

12. Le taux de croissance de l'économie est égal à la croissance de la productivité du travail multipliée par la croissance de l'emploi, l'emploi est égal à la population d'âge actif multipliée par le taux d'emploi, et ce dernier est égal au taux d'activité par le ratio d'emploi (défini par 1 – taux de chômage).

Une interruption historique de la hausse des taux d'activité

Les projections à long terme des taux d'activité sont fournies sans justification de la façon dont elles ont été obtenues, si ce n'est que le groupe aurait *« décidé de suivre les projections calculées par l'Organisation Internationale du Travail et par l'OCDE »*. Rien ne permet de deviner les hypothèses sous-jacentes pourtant nécessaires à de telles projections. Selon ces projections (tableau 5), les taux d'activité (population de 15 à 64 ans) devraient à peine augmenter à échéance de 50 ans dans plusieurs pays de l'Union. La poursuite de la hausse du taux d'activité féminine se traduira en conséquence par une baisse du taux d'activité masculine dans plusieurs pays, ce qui est particulièrement surprenant. Si ces projections s'avéraient exactes, cela signifierait un retournement par rapport à la tendance passée. Ce serait surtout contradictoire au regard des objectifs politiques affichés avec le processus de Luxembourg sur l'emploi. On peut également objecter à ces projections qu'elles considèrent que le taux d'activité évolue indépendamment du taux de chômage, ce qui est invalidé par la mise en évidence de taux de flexion non négligeables de la population active en fonction de l'évolution de la conjoncture et de l'emploi. Il existe une corrélation négative et très significative entre taux de chômage et taux d'activité : sur une trentaine d'années, toutes choses (contrôlées) égales par ailleurs, une baisse de 4 points du taux de chômage entraîne une hausse de 1 point du taux d'activité dans les pays de l'OCDE (Pisani-Ferry, 2000).

Tableau 5. Projections des taux d'activité
(Ratio de la population active sur la population entre 15 et 64 ans)

	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2020-2024	2030-2034	2040-2044	2050
B	65.8	65.8	65.7	66.1	67.0	67.6	67.8
DK	78.0	76.1	74.8	75.5	76.0	77.7	77.5
D	73.7	75.7	75.6	74.4	75.1	75.6	75.4
EL	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
E*	66.4	68.2	69.5	70.4	71.2	73.1	74.6
F	68.9	68.5	67.9	67.9	68.2	69.4	69.9
IRL	66.7	67.6	68.1	68.7	69.4	71.5	75.1
I	60.1	62.1	63.5	64.8	66.5	69.2	69.9
L	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
NL	68.2	68.8	69.4	70.5	70.5	70.5	70.5
Ös	67.6	69.0	69.0	69.5	73.2	77.7	78.9
P	73.1	73.4	73.6	73.2	73.6	75.2	76.5
FI	75.0	73.4	72.8	74.0	74.7	74.4	74.5
S*	79.0	80.1	81.8	82.5	82.8	83.4	83.4
UK*	73.7	73.1	73.5	73.3	73.2	73.9	74.2

* ratio de la population active sur la population entre 16 et 64 ans.
ND : Non disponible.
Source : tableau 9.1.10, EPC (2000).

L'impossible diminution du chômage sous son niveau « structurel »

Pour le chômage, *« il a été fait l'hypothèse que le chômage diminuait jusque 2005 jusqu'à son niveau structurel tel qu'il est défini par l'OCDE et qu'il serait maintenu constant à ce niveau jusqu'en 2050. Toutefois, ce taux pourrait aussi être ajusté de manière à refléter les réformes du marché du travail déjà mises en œuvre, sous réserve que cet ajustement n'excède pas un tiers du taux de chômage structurel estimé pour 2005 »*. La référence au « taux de chômage structurel », ou « taux d'équilibre », n'est pas anodine. Elle renvoie à une conception particulière du fonctionnement du marché du travail et donc des politiques à mettre en œuvre. Cette notion est particulièrement marquée sur le plan idéologique. Les modèles théoriques sur lesquelles cette notion se base sont contestables et très loin de faire l'objet d'un consensus parmi les économistes. Dans le meilleur des cas, il n'est reconnu à cette notion que la seule vertu de pouvoir apprécier la politique à court terme au regard de l'inflation. Même parmi ceux qui trouvent un certain intérêt à la notion, les modalités d'évaluation, d'ailleurs diverses, font encore moins l'unanimité. Enfin, les évaluations réalisées par l'OCDE, par l'intermédiaire d'estimations particulières d'indicateurs tels que le Nairu ou le Nawru [13], sont encore plus fréquemment critiquées pour leur fragilité. De tels outils ont fait l'objet d'invalidations empiriques renouvelées depuis les années 1980. De plus, l'estimation du Nairu choisie pour ce rapport est une mesure variant dans le temps, de fait corrélée avec le taux de chômage effectif. Une telle estimation ne peut servir pour une analyse de long terme (annexe 2).

Ne s'embarrassant pas de telles considérations, le rapport du CPE a pourtant calé les taux de chômage structurels sur la valeur calculée du Nairu par l'OCDE, ce qui conduit à des choses étonnantes. Ainsi, le taux de chômage prévu pour la période 2000-2004, voire pour des périodes bien au délà, est supérieur au niveau déjà atteint pour certains pays, en France par exemple (tableau 6). Plus frappant encore est le fait que le taux de chômage ne diminue plus, ou ne diminue plus guère ensuite pour tous les pays, et ce jusqu'en 2050. La conjonction d'hypothèses de taux d'activité très faiblement croissants et de taux de chômage peu ou pas décroissants conduit à une croissance du taux d'emploi projetée quasi nulle voire déclinante après 2010.

13. *Non acceleration inflation (wage) rate of unemployment*, soit taux de chômage minimal qui garantit la non accélération de l'inflation (des salaires).

Tableau 6. Projections du taux de chômage							
	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2020-2024	2030-2034	2040-2044	2050
B	9.3	8.4	8.7	6.7	6.6	6.6	6.6
DK	6.2	5.9	6.6	5.5	5.3	5.3	5.5
D	6.9	6.4	6.1	5.6	5.6	5.6	5.6
EL	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
E	11.3	7.5	6.6	5.3	4.4	4.0	4.0
F*	9.8	9.1	8.8	8.1	7.4	6.7	6.1
IRL	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0
I	10.4	9.8	9.6	9.1	8.3	7.5	7.0
L	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
NL	3.2	3.8	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5
AT	5.6	5.1	4.6	4.0	4.0	4.0	4.0
P	5.6	5.6	5.6	5.6	5.6	5.6	5.6
FI	7.7	7.2	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0
S	5.2	5.2	5.1	5.1	5.1	5.1	5.1
UK	6.0	5.8	5.6	5.6	5.6	5.6	5.6

* Début de l'année de référence.
Source : tableau 9.1.13, EPC (2000).
ND : Non disponible

Les hypothèses sur la productivité et la croissance

Le rapport propose enfin une hypothèse de productivité du travail convergeant vers un niveau « plus américain » de 1.75, soit une hausse pour de nombreux pays de l'UE par rapport aux années 1990 caractérisées par une faible productivité par tête [14]. En soi cette hypothèse n'aurait rien d'irréaliste si elle intervenait dans un contexte de croissance économique soutenue car une reprise de la productivité semble difficilement compatible avec une croissance atone. Une des sources principales de la productivité se trouve dans la progression du capital par tête. Or, à une croissance ralentie correspond généralement une faible croissance de l'investissement. La productivité plus élevée aux Etats-Unis correspond au niveau élevé de l'investissement, lui même généré et permis par une croissance forte.

En définitive, les hypothèses discutables sur le taux d'activité, le taux de chômage et la productivité expliquent, ensemble, comment le rapport est parvenu à des taux de croissance du PIB aussi faibles, en particulier de 2010 à 2050.

14. La baisse tendancielle de la productivité par tête depuis deux décennies dans l'Union européenne résiderait, selon l'explication libérale, dans les politiques d'emploi visant à la modération salariale et à l'allègement des coûts du travail. Comme la productivité horaire a moins diminué que la productivité par tête, l'explication se trouve aussi du côté de l'extension du temps partiel et de la réduction du temps de travail. Mais plus sûrement, surtout en comparaison avec les Etats-Unis, la baisse de la productivité est plutôt à chercher du côté de la faiblesse de l'investissement.

D. Les résultats des projections de dépenses publiques de retraite à long terme

Avant d'examiner les résultats des projections du scénario central, il convient de dire quelques mots sur les divers scénarios alternatifs qui ont été testés : un scénario dit de Lisbonne, en référence aux conclusions du sommet européen de mars 2000 et des analyses dites de sensibilité à des variations des hypothèses dans le scénario central. A l'examen, il semble que ces scénarios soient basés sur des hypothèses économiques trop peu différentes de celles du scénario central pour pouvoir conduire à des résultats sensiblement différents.

1. Les scénarios alternatifs peuvent-ils conduire à des résultats différents du scénario central ?

A priori, la part des dépenses de retraite en % du PIB devrait être peu sensible aux hypothèses faites sur la croissance économique. Si l'on suit l'hypothèse raisonnable que les salaires et les retraites augmentent en moyenne à long terme comme la productivité du travail, à une faible croissance économique correspond une faible croissance des salaires et des retraites, à l'ajustement de l'emploi près [15]. A long terme, le poids des retraites dans le PIB – qui est l'estimation recherchée – pourra être sensiblement réduit dans le cas d'une croissance plus forte uniquement si cette croissance s'accompagne d'une forte hausse de l'emploi (limitant la dégradation du ratio actifs/inactifs).

Indépendamment des variations de l'emploi, la sensibilité à terme de la part des retraites dans le PIB en fonction de la croissance économique peut aussi être affectée, au moins transitoirement sur quelques décennies, par les réformes mises en œuvre, en particulier celles ayant affecté les règles d'indexation ou d'actualisation. Dans les pays où les règles d'indexation ont été changées, le plus souvent des salaires vers les prix, les retraites augmenteront plus faiblement dans les prochaines décennies que les salaires et la productivité du travail. Dans ces pays, plus la croissance sera élevée, plus le « décrochage » entre les croissances du niveau moyen des salaires et des retraites sera fort. Inversement, avec une situation macroéconomique mauvaise, le niveau relatif des retraites sera davantage maintenu et la charge relative pesant sur les actifs sera plus importante. Mais les choix portant sur le partage de la croissance seront évidemment d'autant plus difficiles que la croissance sera faible. Dit autrement, la part du gâteau destinée aux retraités est appelée à croître à l'avenir et cette part sera, grosso modo, la même que

15. Sur ce point, voir la critique de Sterdyniak (2000) à propos du rapport Teulade du Conseil économique et social.

le gâteau soit petit ou gros. Mais la capacité à redistribuer une part plus grande du gâteau aux retraités, et plus généralement à répondre à l'ensemble des besoins (services publics, éducation, santé…) sera d'autant plus garantie, et la part plus grande allant aux retraités d'autant mieux acceptée du point de vue politique, que le gâteau sera gros (et inversement). Rappelons que le groupe de travail du CPE ne s'est pas préoccupé de telles considérations d'ordre politique sur la redistribution.

Le scénario dit de Lisbonne : un scénario « très favorable » bien peu optimiste

Une croissance accrue de l'emploi devrait conduire à une moindre augmentation, en % du PIB, des dépenses de retraites. En fait aucun scénario véritablement optimiste n'a été testé contrairement à ce que laisse entendre le rapport. Les divers scénarios alternatifs testés par le groupe de travail du CPE, qu'il s'agisse du scénario dit de Lisbonne ou des analyses dites de sensibilité à des variations des hypothèses dans le scénario central, ne sont pas caractérisés par une croissance importante et durable du PIB et de l'emploi. Dans le scénario dit de Lisbonne, la forte croissance de plus de 3 % dure peu puisqu'elle chute après 2007 (le rapport ne fournit aucune autre précision sur le niveau du taux de croissance après cette date). En fait, il s'agit d'un scénario dont le qualificatif « très favorable » doit être tempéré dans la mesure où la fête est de très courte durée. Il ne semble se distinguer du scénario central que dans la mesure où la croissance sera plus forte sur la période 2000-2007 et au fait qu'elle chute un peu plus tardivement (2008 au lieu de 2005). Ce scénario, peu réjouissant pour l'ensemble de la période 2008-2040, est en outre en contradiction avec l'esprit, si ce n'est la lettre (les chiffres pour le vérifier ne sont pas fournis), des conclusions du Conseil de Lisbonne. En fait, les hypothèses sous-jacentes du scénario dit de Lisbonne, comme celles des autres scénarios alternatifs, ne se distinguent finalement pas suffisamment du scénario central pour pouvoir conduire à des conclusions fondamentalement différentes. La croissance du ratio retraites/PIB est légèrement plus faible pour la plupart des pays. Le rapport conclut d'ailleurs que *« même dans ce scénario très favorable, la hausse des dépenses de retraite en pourcentage du PIB reste élevée pour la plupart des pays de l'Union européenne ».*

En outre, bien que le CPE mette en vis-à-vis les résultats des deux scénarios dans la synthèse du rapport, la comparaison n'a pas vraiment de sens puisque le premier scénario se base sur les projections démographiques centrales quand le second a été calculé avec les projections démographiques hautes, qui sont très différentes (439 millions d'habitant en 2050 contre 364 millions dans la projection centrale). Un minimum de rigueur aurait voulu que les deux scénarios économiques soient construits avec des

hypothèses démographiques identiques, quitte à les tester également sous d'autres hypothèses démographiques [16].

2. Les résultats des projections de dépenses de retraite jusqu'en 2050

Les simulations calculées séparément par les représentants des États membres, à l'exception de la Grèce et du Luxembourg, sont supposées avoir été réalisées à partir des hypothèses démographiques et macroéconomiques décidées en commun [17]. Les méthodes de calcul ont été probablement différentes dans la réalité. Les résultats sont convergents avec ceux des études nationales, par exemple en Allemagne (Sinn, 1999a) ou en France (Charpin, 1999). Sans surprise étant donné l'accroissement de la part des personnes âgées, les projections du scénario central concluent, à l'exception du Royaume-Uni, à une augmentation des dépenses publiques de retraites exprimées en pourcentage du PIB (tableau 7). Ces résultats sont acceptables pour autant qu'ils sont considérés comme des ordres de grandeur du fait des incertitudes liées aux hypothèses faites sur un demi-siècle. Les limites d'un exercice de simulations au delà d'une vingtaine d'années apparaissent clairement quand on compare les résultats avec ceux présentés en 1996 par l'OCDE, pour la même période. L'OCDE avait d'ailleurs effectué des estimations sur une période allant de 1995 à 2070 (tableau 8). Pour la période commune aux deux études (2000-2050), les différences sont énormes alors que les études ont été effectuées à 4 années d'intervalle (tableau 9). Au vu de ce constat, un peu plus de prudence dans la présentation et l'utilisation des projections n'aurait pas été superflu.

Des impacts très variables selon les pays

Le rapport remarque que *« les effets de la 'bombe démographique' » (« time bomb ») ne sont pas identiques et le pic des dépenses ne devrait pas être atteint au même moment dans tous les pays ».* Un certain nombre de pays devraient atteindre le pic vers 2030 (DK, F, IT, AUS, POR, SWE), d'autres vers 2040 (B, NL, FI) et seules l'Allemagne, l'Espagne et l'Irlande prévoient des dépenses continuellement croissantes jusqu'en 2050 (tableau 7). En Italie et en Suède, l'accroissement maximal serait inférieur à 2 points de PIB alors qu'il serait supérieur à 6 points aux Pays-Bas, au Portugal et surtout en Espagne (+8,3). Pour les autres pays, l'accroissement maximal se situerait dans une fourchette de 3 à 5 points de PIB.

---

16. Dans le scénario dit de « Lisbonne » avec la projection démographique haute, il est probable que l'effet favorable de l'augmentation des jeunes et de la population d'âge actif (en comparaison du scénario central) se trouve en partie annulé par l'effet défavorable d'une espérance de vie plus grande synonyme d'un alourdissement du poids des retraites.
17. Quelques pays ont pu déroger quelque peu à certaines hypothèses communes, mais ces dérogations apparaissent mineures.

En optant pour une présentation de l'évolution des dépenses exprimées non plus en points de PIB mais en pourcentage d'accroissement, la disparité apparaît encore plus grande entre les pays (tableau 9). Les dépenses exprimées en % du PIB doubleraient quasiment en Espagne et en Irlande d'ici 2050 alors qu'elles diminueraient d'un quart environ au Royaume-Uni. Les autres pays occupent des situations intermédiaires.

Tableau 7. Projections des dépenses publiques de retraite
(en % du PIB, avant impôt)

	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050	Changement 2000/année du pic
B	9.3	8.7	9.0	10.4	12.5	13.0	12.6	3.7
DK	10.2	11.3	12.7	14.0	14.7	13.9	13.2	4.5 (1)
D (2)	10.3	9.8	9.5	10.6	13.2	14.4	14.6	4.3
EL	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
E	9.4	9.2	9.3	10.2	12.9	16.3	17.7	8.3
F	12.1	12.2	13.1	15.0	16.0	15.8	NA	3.9
IRL	4.6	4.5	5.0	6.7	7.6	8.3	9.0	4.4
I	14.2	14.1	14.3	14.9	15.9	15.7	13.9	1.7
L	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
NL	7.9	8.3	9.1	11.1	13.1	14.1	13.6	6.2
AT	14.5	14.4	14.8	15.7	17.6	17.0	15.1	3.1
P	9.8	10.8	12.0	14.4	16.0	15.8	14.2	6.2
FI	11.3	10.9	11.6	14.0	15.7	16.0	16.0	4.7
S	9.0	8.8	9.2	10.2	10.7	10.7	10.0	1.7
UK	5.1	4.9	4.7	4.4	4.7	4.4	3.9	0.0

(1) l'augmentation entre 2000 et le pic est de seulement 3.1 % du PIB si l'on considère les dépenses nettes du dispositif complémentaire ATP à demi provisionné
(2) les chiffres portent sur les retraites du régime général.
ND : Non disponible
Source : tableau 6.1.1., EPC (2000).

Tableau 8. Projections OCDE (1996) des dépenses de retraite
(en % du PIB)

	1999	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070
BE	10,4	9,7	9,2	8,7	10,7	13,9	15,0	15,1	14,7	14,3
DK	6,8	6,4	7	7,6	9,3	10,9	11,6	11,5	11,6	11,7
DE	11,1	11,5	11,7	11,8	12,3	16,5	18,4	17,5	16,5	15,5
ES	10	9,8	9,9	10	11,3	14,1	16,8	19,1	17,6	16
FR	10,6	9,8	9,8	9,7	11,6	13,5	14,3	14,4	14,2	14
IRL	3,6	2,9	2,8	2,6	2,7	2,8	2,9	3	2,6	2,2
IT	13,3	12,6	12,9	13,2	15,3	20,3	21,4	20,3	18,7	17
NL	6	5,7	5,9	6,1	8,4	11,2	12,1	11,4	11,2	11
AT	8,8	8,6	9,4	10,2	12,1	14,4	15	14,9	14,2	13,5
PT	7,1	6,9	7,5	8,1	9,6	13	15,2	16,5	15,6	14,8
FI	10,1	9,5	10,1	10,7	15,2	17,8	18	17,7	17,7	17,8
SE	11,8	11,1	11,8	12,4	13,9	15	14,9	14,5	14,8	15,1
UK	4,5	4,5	4,9	5,2	5,1	5,5	5	4,1	3,6	3,1

Source : OCDE (1996).

Tableau 9. Variation des dépenses de retraites 2000-2050
selon les projections CPE (2000) et OCDE (1996)
(dépenses de retraites exprimées en part du PIB)

	Accroissement maximal (en %)	Accroissement entre 2000 et 2050* (en %)	Accroissement entre 2000 et 2050* (en %)
	Simulations CPE	Simulations CPE	Simulations OCDE
B	40	35	56
DK	44	29	80
D	42	42	52
E	88	88	95
F	32	31	46
IRL	96	96	3
I	12	-2	61
NL	78	72	100
AT	21	4	73
P	63	45	139
FI	42	42	86
S	19	11	31
UK	0	-24	-9

* 2040 pour la France
Source : calculs propres à partir des tableaux 7 et 8.

II. L'impact sur la dette publique : des méthodes contestables, des conclusions non démontrées

La section sur l'impact pour les finances publiques commence par la conclusion, à savoir que *« une augmentation des dépenses publiques de retraite d'environ 4 à 5 points du PIB, même étalée sur plusieurs décennies, pose un problème considérable pour la soutenabilité des finances publiques »*. En fait, cette section très courte – moins d'une page – reste très générale et n'apporte aucun élément convaincant pouvant aller dans ce sens. Contrairement aux autres sections du rapport, aucun tableau n'est fourni. Pour seule information supplémentaire, le rapport indique que les projections *« montrent que la dette dans quelques Etats membres exploserait à des niveaux supérieurs à 200 pour cent du PIB »*. Aucune référence explicite ne permet de savoir qui sont ces *« quelques Etats membres »*. Rien ne permet donc de distinguer cette conclusion d'une affirmation gratuite, ce qu'un examen des explications relatives aux hypothèses utilisées pour les calculs permet de confirmer.

Des hypothèses bricolées pour les besoins des conclusions

L'objectif est d'estimer les effets de l'augmentation des dépenses de retraite sur la balance budgétaire et sur le niveau de la dette publique. Pour estimer les futurs soldes budgétaires, il est nécessaire de faire des hypothèses sur les futures recettes fiscales et sur les futures dépenses (autres que les retraites, déjà connues via les projections). Enfin, pour connaître l'évolution

du ratio de la dette sur le PIB, il faut pouvoir enchaîner l'accumulation de flux de déficits (ou excédents) et donc connaître les taux d'intérêt réel qui vont s'appliquer sur la période concernée (2000-2050). Les taux de croissance du PIB sur la période également nécessaires pour cet exercice, ont déjà fait l'objet d'hypothèses (*cf.* I.C.).

Concernant les premières variables, *« il a été fait l'hypothèse que les revenus et les dépenses primaires autres que les retraites restent constants en pourcentage du PIB sur toute la période de prévision »*. Dans cet exercice, interdire que les impôt et les dépenses hors retraites puissent évoluer différemment du PIB, tandis que le ratio retraites/PIB croît, équivaut à faire l'hypothèse que le déficit va toujours augmenter. Ces hypothèses de constance des recettes et des dépenses primaires (remboursement de la dette exclu) hors dépenses de retraite sont particulièrement fortes, pour ne pas dire très marquées idéologiquement. Plus généralement, l'impossibilité pour l'Etat d'ajuster à l'avenir impôts et dépenses publiques (hors retraite), dont les niveaux en part du PIB sont fixés une fois pour toute au niveau de l'année 2000, est contraire à toute l'histoire budgétaire de tous les pays membres de l'UE. Cette option est surtout politiquement très contestable puisqu'elle impliquerait la perte par les Etats, mais également par l'entité Union européenne, de toute marge en ce qui concerne les futures politiques budgétaires. Ces hypothèses semblent refléter une vision peu démocratique dans laquelle les sociétés, prises isolément au niveau national ou même ensemble au niveau européen, après avoir perdu toute prérogative en matière de politique monétaire, perdraient également toute possibilité de décider d'autres niveaux de dépenses et de recettes publiques.

Outre leur irréalisme ou leur caractère politiquement contestable, ces hypothèses posent aussi des problèmes dans la mesure où elles conduisent à des résultats contre-intuitifs. L'hypothèse sur la constance des dépenses primaires a pour effet de faire du niveau du surplus primaire de l'année initiale la variable déterminante de l'évolution de la dette sur un demi-siècle. *« Typiquement, les pays avec de très hauts niveaux de dettes en l'an 2000 ont aussi des excédents primaires élevés du fait de leur engagement dans la discipline budgétaire de l'UEM. En conséquence, cette hypothèse génère un résultat paradoxal, selon lequel l'évolution de la dette publique est plus 'favorable' pour les pays ayant actuellement un niveau de dette élevé »*. Le solde primaire de l'année initiale est le déterminant majeur de la dette 50 ans plus tard, ce qui est un résultat pour le moins curieux. Surtout, le niveau de cette dette ne résulte pas de l'augmentation des retraites, ce qui était pourtant l'objectif recherché. Le rapport ne peut donc parvenir à la conclusion annoncée, démontrer le caractère insoutenable des retraites par répartition pour les finances publiques.

Les hypothèses sur la constance des recettes et dépenses budgétaires et leurs conséquences ne sont pourtant pas la seule pierre d'achoppement. Les

hypothèses conjointes sur le taux d'intérêt réel (4 %) et la croissance (inférieure dans la plupart des pays à 2 % voire 1.5 % après 2010) sont également contestables. Ce choix d'un différentiel aussi important entre les deux taux implique des effets boule de neige, ce qu'une note de bas de page reconnaît ainsi : *« au niveau technique, les hypothèses utilisées dans les projections conduisent à un différentiel élevé taux d'intérêt réel/taux de croissance, ce qui accentue la tendance du taux de dette à imploser/exploser »*. Pour les pays dont dette et surplus primaires sont faibles, la dette tend à *« exploser à des niveaux supérieurs à 200 pour cent du PIB »* tandis que les pays dont la dette et le surplus primaires sont importants, et même si le rapport ne cite aucun pays on pense aux pays les plus endettés comme l'Italie ou la Belgique, voient inversement leur dette vite se transformer en avoirs nets s'accumulant *« dans certains cas au dessus de 200 % du PIB »*. L'absurdité du résultat est flagrante. Plus le différentiel de taux est élevé, plus le moindre déficit alimente de façon croissante la dette. Avec une illustration fictive permettant de neutraliser l'effet du solde primaire initial sur la dette future – un pays qui aurait des niveaux initiaux nuls de déficit, de dette et de déficit primaire en 2000 – et donc d'isoler le seul effet du différentiel de taux, on peut montrer que la moindre augmentation (baisse) des dépenses de retraite, traduite intégralement en déficit (excédent) du fait de l'impossibilité d'ajuster le niveau des impôts et/ou des autres dépenses, aboutit mécaniquement à une augmentation de la dette (des avoirs) en 2050, d'autant plus forte que le différentiel de taux est élevé [18].

Si le rapport reconnaît que *« en pratique, il est irréaliste de supposer que les gouvernements ne réagiraient pas à une dette croissante ou à l'accumulation d'avoirs nets »*, il ne revient pas sur la principale cause de l'irréalisme : le différentiel de long terme entre taux d'intérêt réel et croissance. Une inégalité aussi élevée entre ces deux taux n'est guère soutenable à long terme, sauf à émettre l'hypothèse audacieuse d'une déformation durable de la répartition de la valeur ajoutée au détriment des salariés. Le silence fait sur ce que la littérature économique standard qualifie de « règle d'or » de l'économie et que les membres du groupe du CPE ne pouvaient pas ignorer, est d'ailleurs assez révélatrice du parti pris idéologique. Supposer des taux d'intérêts réels durablement et fortement supérieurs à la croissance est d'ailleurs le même postulat qui permet de promettre, comme par miracle, des rendements durablement supérieurs des régimes par capitalisation.

---

18. Avec l'hypothèse choisie dans le rapport d'un taux d'intérêt réel de 4 %, un petit calcul peut montrer que 1 point de PIB de progression des retraites à échéance de 2050 (augmentation linéaire de 0.02 par an sur 50 ans), entraîne une dette de l'ordre de 45, 37 et 26 points de PIB en 2050 respectivement selon que la croissance économique est de 1, 2 et 4 %. Avec une hypothèse de taux d'intérêt réel de 2 %, les effets sur la dette à échéance de 2050 ne sont plus respectivement que de 17, 14 et 10 points de PIB.

Pour résumer, toute conclusion relative à une dette explosive à échéance de 50 ans a peu de rapport avec l'évolution des dépenses de retraite. Elle est uniquement le résultat mécanique des diverses hypothèses très critiquables relatives à l'impossibilité d'ajuster recettes et dépenses fiscales d'une part, et à une forte supériorité durable du taux d'intérêt sur le taux de croissance d'autre part. Contrairement aux conclusions énoncées par le rapport, l'impact inéluctable de l'augmentation des dépenses de retraites sur la dette reste à démontrer.

III. Des recommandations politiques non fondées

Les recommandations politiques apparaissent dans le résumé du rapport. Aucune ne figure dans le corps du rapport et leur présentation dans le résumé laisse à penser que ces recommandations sont directement issues des calculs de projections de dépenses de retraite et des conséquences induites sur les finances publiques. Il n'en est rien cependant. Ces calculs, nous venons de le voir, ne permettent pas de mettre en évidence le caractère non « soutenable » des systèmes par répartition et de justifier leur nécessaire rétraction.

Les travaux réalisés par le CPE peuvent encore moins soutenir les préconisations relatives au développement souhaitable de dispositifs par capitalisation *(« le rôle des dispositifs en capitalisation devrait être augmenté graduellement »)* ou *« le développement des dispositifs gérés par le privé (à la fois les dispositifs collectifs et individuels de retraite) »*. Des arguments en faveur des systèmes par capitalisation sont néanmoins développés dans la synthèse.

La capitalisation, au secours ou contre la répartition ? L'argument de la complémentarité

Le rapport préconise aussi le développement de dispositifs par capitalisation. L'argument apporté par le rapport en soutien à cette position se base sur les simulations qui auraient mis en évidence que, *« dans quelques pays, le coût du système de retraite est rendu plus soutenable par la présence d'une forte composante en capitalisation »*. C'est un peu court pour conclure à une telle préconisation. Déjà parce que le caractère soutenable ou non des régimes actuels n'a pas été montré par les calculs (*cf.* II). Et si effectivement, la « soutenabilité » était davantage atteinte quand le rôle de la capitalisation est étendu, le résultat est purement tautologique puisque la soutenabilité est entendue ici dans le sens restreint et discutable d'une faible ou non augmentation des seules dépenses de retraite par répartition, à l' exclusion justement des retraites par capitalisation. Le rapport précise ce point à propos du Danemark et des Pays-Bas pour lesquels le second pilier par capitalisation *« est assez bien développé »*, ce qui a *« un effet positif direct sur le système public de*

retraite en réduisant la charge des personnes âgées sur le premier pilier [en répartition] des retraites ». L'idée implicite est donc bien que le développement des systèmes pré-financés est permis par une limitation des systèmes par répartition, que la faiblesse (la rétractation) de ces derniers est le corollaire voire la condition à l'importance (l'expansion) des premiers. Dans cette vision, les piliers sont bien plutôt substituables et non complémentaires. Or l'argument très répandu selon lequel les dispositifs par capitalisation viendraient compléter voire aider le premier pilier en répartition est repris par ailleurs dans le rapport. A l'image des piliers d'une table, c'est l'idée qu'un système à plusieurs piliers est forcément meilleur et plus stable, que ces piliers de retraite se soutiennent les uns les autres. Conscient de la fragilité de l'argument de la complémentarité des régimes, le groupe de travail du CPE admet l'importance d'étudier au préalable *« comment l'augmentation d'une composante entièrement provisionnée des systèmes publics de retraite pourrait aider à offrir de meilleures retraites aux futures générations. Ces dernières pourraient compléter les systèmes actuels en répartition tout en en préservant la soutenabilité financière »*.

Quels arguments en faveur de la capitalisation ?

Le rapport ne fournit guère d'autres arguments pouvant justifier la mise en place de dispositifs par capitalisation, si ce n'est que *« les prélèvements sur les futures prestations de retraite servies par les fonds privés devraient être élevés [dans les pays où ces fonds sont bien développés] et pourraient contrebalancer partiellement la hausse des prestations de retraite publiques [en répartition] ».* Mais cet argument ne tient pas à l'analyse. Les revenus versés par les régimes par capitalisation n'ont *à priori* pas de raisons d'être plus taxés que les autres revenus, revenus d'activité ou retraites par répartition, et donc de rapporter davantage pour les finances publiques. Au contraire même, le taux moyen d'imposition pesant sur les revenus des régimes par capitalisation a toute probabilité, comme pour tous les revenus du capital, d'être beaucoup plus faible que le taux pesant sur les revenus du travail ou sur les retraites par répartition. Ce constat d'un différentiel important et croissant entre les niveaux d'imposition pesant sur le travail et sur le capital est régulièrement rappelé (par exemple, Commission européenne, 2001, pp.75-84). La conclusion devrait donc être inverse : un euro de retraite par répartition a, toutes choses égales par ailleurs, une probabilité de rapporter davantage de recettes fiscales qu'un euro procuré par des placements. Au final, l'argument du rapport du CPE pourrait être retourné : les prélèvements pesant sur les retraites par répartition procurent des ressources plus importantes aux budgets publics. Une substitution progressive de la répartition par de la capitalisation est donc plutôt susceptible de réduire les recettes et d'accroître les difficultés pour les finances publiques. Des estimations confirment d'ailleurs que les impôts et cotisations sociales

prélevées sur les retraites par répartition représentent une part très importante, jusqu'à 20 à 30% du montant des prestations dans des pays comme la Suède, le Danemark et la Finlande (Adema, 1999). Du point de vue de la charge pour les budgets publics, notamment s'il s'agit d'en apprécier l'évolution, mais également du point de vue des transferts réels reçus pour les ménages, certains préconisent d'ailleurs de retenir plutôt les dépenses de protection sociale nettes des impôts et cotisations sociales prélevés directement sur les prestations (Commission européenne, 2000a).

En définitive, probablement conscients tant de la fragilité de ses positions due à l'absence ou à la faiblesse des arguments, que des problèmes posés par les dispositifs en capitalisation, les auteurs du rapport admettent que *« davantage de travail est nécessaire pour évaluer à la fois les coûts (par exemple, les moins values fiscales immédiates pour les exonérations fiscales des cotisations versées aux systèmes par capitalisation, et la charge plus grande pesant sur la génération intermédiaire) et les bénéfices (par exemple, le soutien de long terme à l'épargne nationale et les implications induites sur l'investissement) de l'introduction de dispositifs en capitalisation ».* Le rapport rappelle que pour les pays caractérisés par la *« présence d'une composante forte en capitalisation ... il devrait être clair que cette composante a induit des coûts dans le passé (tels que des coûts de démarrage) »*. Par ailleurs, des études ont largement montré que les systèmes pré-financés sont très sensibles aux évolutions démographiques et ne peuvent constituer la panacée, ni même une solution face au vieillissement, ce que semble reconnaître de manière très elliptique le rapport : *« il est nécessaire d'étudier attentivement l'impact du vieillissement sur de tels dispositifs ». Le groupe de travail du CPE propose, « dans une étape suivante de son travail », « d'examiner les mérites des systèmes alternatifs de retraite et d'adopter une approche plus normative dans son travail sur les façons de stabiliser les finances publiques [et] d'évaluer si et dans quelle mesure le développement de systèmes en capitalisation est recommandable* (advisable) *aux pays européens et comment ils peuvent compléter les dispositifs existants ».* Le rapport reconnaît donc bien que de réelles incertitudes pèsent sur le bien fondé d'un développement des régimes pré-financés et qu'une telle option devrait être évaluée avant de décider si elle est ou non recommandable et sous quelles conditions. Or, il est curieux que par ailleurs le rapport ne s'embarrasse pas d'une telle prudence et recommande l'expansion des systèmes par capitalisation. C'est d'ailleurs cette dernière interprétation qui a été retenue et mise en avant, sans précaution aucune, par les commentateurs et la presse.

Les préconisations, qu'elles portent sur les dispositifs par répartition ou par capitalisation, ont de toute évidence été écrites indépendamment du reste du rapport. Certaines sont d'ailleurs reprises telles quelles de recommandations déjà faites par le CPE plusieurs années auparavant (EPC,

1997). D'autres enseignements auraient cependant pu être tirés à partir des travaux de projections du rapport.

IV. D'autres enseignements et d'autres analyses possibles des réformes de retraite

Il est possible d'avoir une lecture plus instructive du rapport du CPE, en revenant sur des questions sur lesquelles le rapport fait silence et qui sont pourtant centrales au regard du caractère soutenable des systèmes actuels de retraite. Ces questions, sorte de face cachée du rapport, permettent d'éclairer autrement l'analyse des réformes de retraite : l'impact des réformes de retraite sur le niveau futur des retraites (A) ; la longueur des délais entre la mise en œuvre d'une réforme des retraites et son impact effectif sur les dépenses totales et le niveau des prestations (B) ; les modes de financement possibles des retraites, en particulier la place à réserver aux cotisations sociales (C) ; la confiance, facteur central du débat public sur les réformes de retraite et leur pérennité (D).

A. Un résultat majeur oublié dans les projections : les réformes des années 1990 entraîneront une baisse future des taux de remplacement

L'évolution des dépenses de retraites par répartition sera extrêmement variable alors que tous les pays vont connaître un vieillissement démographique assez similaire. Ce paradoxe suggère fortement que le niveau relatif des retraites va évoluer très différemment selon les pays. Quelques calculs à partir des projections auraient permis au groupe de travail du CPE d'éclairer ce point important.

Les dépenses de retraite sont fonction du nombre de personnes retraitées et du montant moyen des retraites. Pour l'ensemble de la période, sont disponibles les dépenses de retraite en % du PIB telles qu'elles ont été simulées. Les divers tableaux de dépendance démographique fournis dans le rapport sur la base des projections démographiques centrales d'Eurostat permettent de calculer la part des personnes âgées de plus de 64 ans dans la population totale (tableau 10). La division du premier terme par le second est égale aux dépenses de retraites par personne de plus de 64 ans en fonction du PIB/tête [19], ce qui constitue un indicateur du niveau relatif moyen des retraites. Cet indicateur doit être pris comme un ordre de grandeur, sachant que le montant effectif moyen des retraites peut différer quelque peu

19. Diviser les dépenses de retraite en % du PIB (R/PIB) par la part des plus de 64 ans dans la population totale (+64/N) est égal aux dépenses de retraites par personne de plus de 64 ans (R/+64) en fonction du PIB par tête (PIB/N).

de cette estimation, selon le nombre de retraités de moins de 65 ans et le nombre des plus de 64 ans non retraités.

L'examen de l'évolution de cet indicateur entre 2000 et 2050 met en évidence une baisse du niveau relatif ou taux de remplacement des retraites dans tous les pays (tableau 11). Il ne s'agit pas de baisse en termes absolus mais bien d'une baisse relative des retraites en comparaison du niveau de richesse moyen de la société dans laquelle les retraités vivent (richesse appréhendée ici à travers le PIB par tête) [20]. Le calendrier et l'ampleur des baisses du niveau relatif moyen des retraites varient fortement. La baisse entre 2000 et 2050 est assez faible aux Pays-Bas, en Espagne et en Irlande, mais pour ce dernier pays, cette baisse (-7 % en 2050 par rapport à 2000) est précédée de 2000 à 2020 d'une hausse (+12 %). La baisse est par contre particulièrement forte et continue au Royaume-Uni, en Italie et en Autriche avec un niveau relatif des retraites divisé par deux en 2050. Pour les autres pays, la baisse est plus modérée, d'environ 12 % au Portugal et en Belgique à 23 % en Suède. La baisse est relativement continue et progressive en France, en Belgique, en Suède et en Finlande. Par contre, le niveau augmente de 10 % au Danemark jusqu'en 2010 avant de fortement baisser (-16 % en 2050 comparé à 2000). De même, il augmente d'un quart environ au Portugal jusqu'en 2020-2030 puis diminue fortement ensuite (-12 % en 2050 par rapport à 2000). Inversement, le niveau relatif des retraites baisse d'abord très fortement en Allemagne jusqu'en 2010 (-22 %) avant de se redresser un peu par la suite (-17,5 % en 2050).

Ces résultats peuvent être résumés au moyen de graphiques. Le premier graphique retrace l'augmentation de la part des personnes âgées entre 2000 et 2050 (données du tableau 10). A cette première information, le second graphique juxtapose la variation des dépenses publiques de retraite par répartition sur la même période, telles qu'elles sont simulées dans le rapport (données du tableau 7). Enfin, le troisième graphique reprend ces informations sur l'évolution de la population âgée et des dépenses de retraites pour en déduire l'évolution, à législation constante, de l'indicateur du niveau relatif moyen des retraites par répartition entre 2000 et 2050 (données du tableau 11).

Ces résultats sont directement issus des projections du rapport et doivent donc être pris avec précaution. Ils sont toutefois cohérents avec les estimations d'études nationales comparant, à carrière professionnelle identique, l'évolution du rapport retraite/salaire (méthode des cas types). Ainsi, pour la France, la baisse anticipée d'environ 20 % à échéance de 2040 cor-

20. Dans la période de 2000 à 2050, le PIB augmentera comme le PIB par tête puisque la population devrait se stabiliser avec les hypothèses démographiques retenues. Le PIB sera deux, trois et quatre fois plus important en 2050 avec une croissance annuelle de 1,4 %, de 2,2 % ou de 2,8 % respectivement.

respond aux estimations de diverses études (*Problèmes économiques*, 1999 ; Charpin, 1999 ; Dupont, Sterdyniak, 2000). Pour l'Italie les résultats sont également convergents avec les études connues. Les réformes des années 1990 auront un impact important sur le niveau futur des dépenses comme le montrent les calculs du ministère du Trésor italien (*cf.* graphique). Sans les réformes, les dépenses auraient augmenté d'environ 14 % du PIB en 1995 à environ 23 % en 2045, soit une progression similaire à l'augmentation de la part des personnes âgées. La réforme de 1992 a pour effet de diminuer les dépenses prévues vers 2045 à environ 18 % du PIB avant que les réformes suivantes en 1995 et 1997 permettent de ramener ces prévisions au même niveau qu'à la fin des années 1990. Dans le même temps la part de la population âgée dans la population totale aura augmenté de l'ordre de 80 %. Cet exemple confirme que les réformes prises en Italie ont été profondes, même si leurs effets sont surtout à venir.

Ces résultats montrent que les réformes déjà prises durant la dernière décennie dans la plupart des Etats membres auront des effets très progressifs mais radicaux à terme sur le niveau des retraites. Avec la législation actuelle, une forte baisse du montant relatif des retraites par répartition est déjà programmée dans la plupart des États membres. Ce constat invalide formellement les affirmations répandues sur le caractère peu significatif des réformes prises dans les années 1990, l'idée que tout resterait à faire et que les pouvoirs publics auraient été frappés d'immobilisme sur ce sujet. Ce constat amène également à se demander pourquoi les effets des réformes passées sur le niveau des retraites sont passés sous silence, dans des rapports comme celui du CPE ou dans le débat public. Ce silence sur les conséquences des réformes sur les retraites se redouble d'un autre silence sur les effets des évolutions du marché du travail depuis une vingtaine d'années (chômage, développement du travail atypique et précaire) sur le montant futur des retraites et sur les inégalités de revenus entre personnes âgées. La recommandation du CPE en faveur de nouvelles mesures restrictives intervient donc alors que les réformes déjà prises vont aboutir à une baisse non négligeable du niveau relatif des retraites dans une majorité de pays. Vers quel montant, forcément très faible, devraient tendre les retraites par répartition pour que s'estompent les appels alarmistes et la pression en faveur de nouvelles réformes drastiques ? Les réformes à la baisse peuvent-elles connaître une fin ? [21].

21. « Never Ending Reform » pour reprendre le titre d'un article sur l'Italie (Franco, 2000).

Tableau 10. Part des plus de 64 ans dans le total de la population

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	Augmentation 2000-2050 (en %)
BE	17,7	18,8	22,1	26,4	28,1	27,6	56
DK	15,7	17,6	20,9	23,5	25,2	24,2	54
DE	17,5	20,8	23,0	27,7	30,3	30,0	72
GR	18,5	20,4	22,5	25,5	29,4	31,6	71
ES	17,8	19,1	21,4	26,0	31,6	34,2	92
FR	16,8	17,7	21,7	25,2	27,5	27,9	66
IRL	12,0	12,6	15,6	18,8	21,9	25,1	110
IT	19,1	21,6	24,8	29,3	34,2	34,7	82
LU	15,2	16,7	19,6	23,6	25,3	24,1	58
NL	14,4	16,1	20,4	24,4	26,5	25,4	77
AT	16,3	18,7	21,2	26,6	30,3	30,7	88
PT	16,4	17,3	19,2	21,8	25,5	27,2	65
FI	15,8	18,0	23,4	26,6	26,9	27,3	73
SE	18,2	20,0	23,0	24,9	26,4	26,3	45
UK	16,5	17,2	20,0	23,9	26,3	26,2	59
EU-15	17,3	19,1	22,0	26,0	29,1	29,4	70

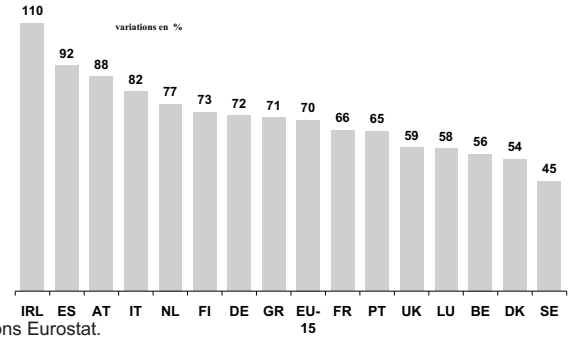
Source : Calculs propres à partir des tableaux 4.1.2 et 4.1.3, EPC (2000) – projections centrales d'Eurostat.

Tableau 11. Evolution du niveau relatif des retraites par répartition
(indicateur du niveau moyen relatif des retraite = dépenses de retraite par personne de plus de 64 ans en fonction du PIB par tête) – variations en % par rapport à 2000

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
BE	0	-9,3	-10,8	-10,0	-12,3	-13,2
DK	0	11,5	3,5	-3,4	-14,9	-16,0
DE	0	-22,4	-21,9	-19,4	-19,3	-17,5
ES	0	-7,9	-9,9	-6,0	-2,2	-2,1
FR	0	2,9	-3,9	-11,8	-20,0	Nd
IRL	0	3,3	11,9	5,2	-1,2	-6,7
IT	0	-10,9	-19,1	-27,0	-38,2	-46,1
NL	0	3,4	-0,6	-2,1	-3,0	-2,5
AT	0	-10,9	-16,6	-25,4	-36,9	-44,5
PT	0	16,1	25,7	23,0	4,0	-12,4
FI	0	-10,2	-16,7	-17,8	-16,9	-18,2
SE	0	-7,3	-10,3	-13,3	-18,1	-23,3
UK	0	-11,5	-28,9	-36,3	-45,8	-51,8

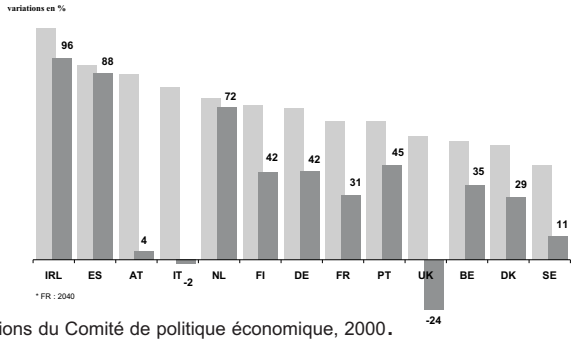
Source : Calculs propres à partir de EPC (2000).

Personnes âgées (+64) en % de la population totale
Variation entre 2000 et 2050



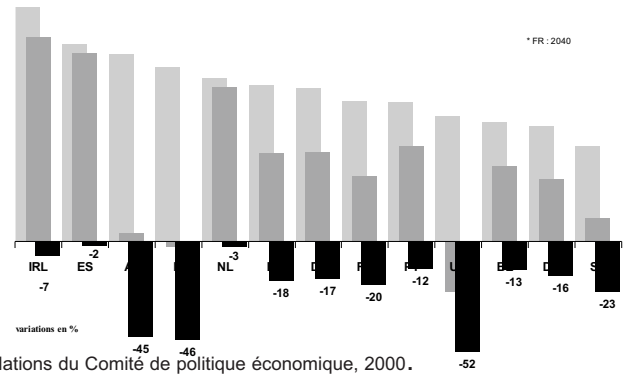
Source: Projections Eurostat.

Dépenses publiques de retraites en % du PIB
Variation entre 2000 et 2050 (à législation constante)



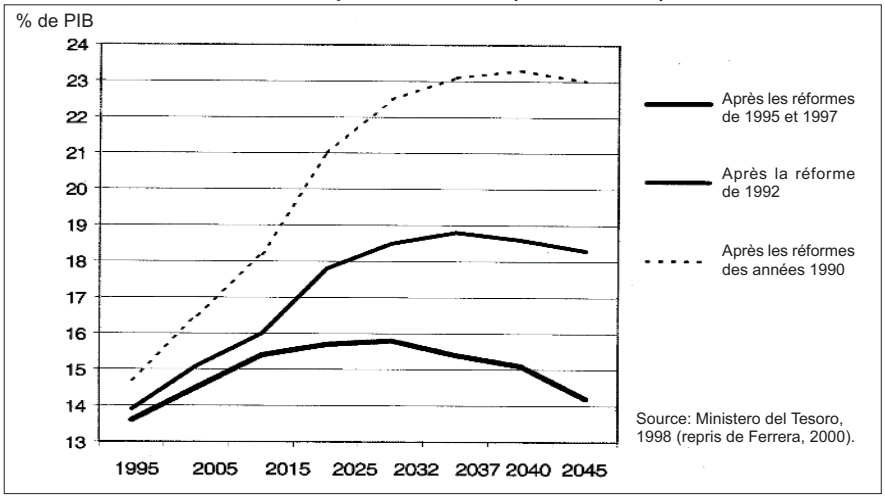
Source: Simulations du Comité de politique économique, 2000.

Niveau relatif des retraites entre 2000 et 2050
(Dépenses publiques de retraites par +64 en fonction du PIB par tête)
Variation entre 2000 et 2050 (à législation constante)



Source: Simulations du Comité de politique économique, 2000.

Projections de dépenses de retraites en l'Italie, avant et après réformes (1995 – 2045)



B. L'impact des réformes des années 1990 en Europe : des réductions du taux de remplacement graduelles, peu visibles au début mais fortes à terme

Les résultats présentés précédemment permettent de vérifier une intuition. Si les réformes prises lors des années 1990 n'ont pas eu d'impact très significatif dans l'immédiat, ni sur le niveau total des dépenses, ni sur le montant des retraites, elles n'ont pas été anodines pour autant puisque leurs conséquences à plus long terme seront importantes.

La raison de ce délai est compréhensible. Les réformes sont généralement toujours mises en place graduellement et prévoient de longues périodes transitoires. De telles périodes de transition se justifient par l'idée que l'on ne peut changer les règles en cours de jeu pour les retraités et ceux déjà bien engagés dans la vie active. Cette position trouve sa légitimité du point de vue de la justice sociale, mais elle est également nécessaire à la crédibilité (et à la viabilité) de toute réforme. Si une nouvelle réforme consiste à changer les règles pour les plus âgés, comment les plus jeunes pourraient-ils croire que ces nouvelles règles seront à leur tour respectées pour eux plus tard ? La confiance dans la pérennité des nouvelles règles, le soutien politique à la réforme et donc son succès durable, exigent et expliquent la mise en œuvre graduelle des réformes sur les retraites qu'elles qu'en soient les modalités :

• Pour les pays ayant effectué des réformes de l'ensemble de l'architecture des retraites, les nouvelles règles ne concernent pas les générations anciennes et seulement partiellement et de façon graduelle les générations in-

termédiaires. Elles ne prendront pleinement effet que pour les plus jeunes générations. Par exemple, la nouvelle réforme suédoise s'appliquera très progressivement et seules les retraites versées aux générations nées à partir de 1954 seront calculées intégralement avec les nouvelles règles. Il faudra donc attendre vers 2020 pour que ces générations arrivent à la retraite, et encore une bonne vingtaine d'années supplémentaires, aux environs de 2040 pour que l'ensemble des retraites soit versé selon les nouvelles modalités. Il en va de même en Italie où, après la réforme Dini de 1995, les assurés ayant cotisé plus de 18 ans en 1995 verront leurs retraites entièrement calculées selon l'ancienne législation, et où, pour les autres, les nouvelles règles ne s'appliqueront que pour les droits acquis à partir de 1995.

• Les réformes qui portent sur un des éléments d'attribution ou de calcul du montant des retraites, dans le sens d'une restriction, épargnent généralement les personnes déjà retraitées et se mettent eu œuvre très progressivement pour les autres. S'effectuent ainsi graduellement l'allongement du nombre d'années servant à la base de calcul de la retraite (Espagne, Finlande, France, etc.), l'augmentation de l'âge minimal de la retraite (Allemagne, Italie, etc.) et le nombre d'années de travail ou de cotisations nécessaires pour obtenir une retraite ou une retraite calculée à taux plein (Espagne, France, Luxembourg, etc.)

• Le changement de règles d'indexation est une méthode qui a fait ses preuves dans de nombreux pays de l'UE car ces effets de limitation des dépenses sont rapides, même s'ils restent relativement faibles et peu visibles au début. Ces effets se cumulent avec le temps et sont massifs à terme. Le changement des règles d'indexation ou d'actualisation a généralement consisté à passer d'un indice de richesse (comme l'évolution des salaires) à un indicateur plus faible (comme l'inflation) [22]. Les effets de ce changement seront accrus pour les pays où la base de calcul (ou « salaire de référence ») est calculée en fonction d'un nombre d'années de travail plus élevé qu'auparavant : des 5 aux 10, puis aux 15 dernières années en Espagne, des 4 au 10 dernières années en Finlande, des 10 au 25 meilleures années en France.

---

22. Les changements d'indexation entraîneront un « décrochage » entre le niveau des retraites et les salaires d'autant plus important que la croissance sera forte (Blanchet, 1999, pp.21-30). Un petit calcul illustratif permet de prendre la mesure de l'impact à terme de ces changements d'indexation. Supposons un système dont la retraite est fonction de la totalité des revenus du travail dans la limite de 40 ans de travail. Supposons une personne ayant travaillé 40 ans en percevant toute sa carrière le salaire moyen. Selon que les salaires seront pris en compte avec une indexation en fonction des salaires ou des prix, le montant de la retraite sera très différent. Dans le premier cas, le salaire de référence sera égal au salaire moyen de la dernière année (les salaires passés auront été revalorisés en fonction de l'évolution des salaires), dans le deuxième cas il sera égal au salaire moyen réel d'il y a une vingtaine d'année (la moyenne des salaires en monnaie constante sur 40 ans). Avec une croissance du salaire moyen réel de 3 %, la retraite sera plus faible d'environ 45 % avec une indexation par les prix en comparaison avec une indexation sur le salaire (et inversement plus forte d'environ 80 %). Si la croissance du salaire moyen réel est de à 2 %, elle sera plus faible d'environ un tiers (inversement plus forte de près de 50 %).

• Seules les réformes prévoyant une baisse explicite du taux de remplacement peuvent avoir des effets immédiats. Mais une telle méthode, trop visible, est susceptible de conduire à des déboires sur le plan politique, ce qui explique qu'elle est rarement utilisée directement. Sauf à mettre en place simultanément des mesures de compensation, comme en Allemagne où la nouvelle réforme qui aboutira à diminuer le taux de remplacement de la retraites 'standard' de 70 à 67 %, se fera progressivement (de 2011 à 2030) mais en échange d'un retour à une indexation plus favorable sur les salaires nets dès 2001 et d'un complément de retraite par capitalisation (Veil, 2001). L'introduction ou l'augmentation de prélèvements pesant sur les retraites peut aussi être considérée comme un moyen de diminuer directement le taux de remplacement (à l'image de l'instauration de cotisations vieillesse en Finlande ou de cotisations maladie en France).

La plupart des réformes évoquées ont souvent été réalisées sur fond d'un discours alarmiste sur le vieillissement – « la bombe à retardement » (*time bomb*) selon une expression reprise par le rapport du CPE – et dans des termes techniques qui ont rarement été explicites en ce qui concerne le niveau de vie des retraités. Le rapport du CPE s'inscrit dans cette logique puisque la question du niveau des retraites, pourtant centrale, n'est pas abordée de front.

C. Le silence sur les cotisations sociales, variable d'ajustement par excellence des systèmes de retraite par répartition

L'impact du vieillissement pour l'équilibre des finances publiques et le niveau de la dette devrait exiger un examen de toutes les options possibles du côté des dépenses de retraite, mais également du côté des ressources. Bizarrement, le rapport du CPE n'aborde pas la question des ressources nécessaires aux systèmes de retraite, comme si cette question ne se posait pas. Cette position est toutefois cohérente avec l'hypothèse extrêmement discutable selon laquelle les recettes fiscales en % du PIB ne pourront plus augmenter (*cf.* II). Dans ces conditions et étant donné le vieillissement de la population, ne reste effectivement guère plus qu'une combinaison à trouver entre diminution des prestations et recul de l'âge de la retraite.

Pourtant, dans les systèmes par répartition, et *a fortiori* dans les systèmes de type bismarckien, le taux de cotisation est la variable d'ajustement traditionnelle permettant d'adapter les systèmes aux évolutions. Ce taux a longtemps évolué de manière à suivre l'évolution du ratio actifs/retraités et à équilibrer prestations et cotisations [23].

23. Cet équilibre n'implique pas une égalité à tout instant : dans un but de lisser dans le temps les variations du taux de cotisation, les régimes par répartition peuvent ainsi provisionner jusqu'à plusieurs années de versement de prestations. Ce lissage peut être la fonction d'un fonds de réserve.

Quel autre financement que les cotisations ?

En fait, quand elle est évoquée, l'augmentation des taux de cotisation est désormais souvent présentée comme préjudiciable voire impossible. D'où des réformes visant plutôt à limiter les dépenses et le montant des prestations, ou encore à trouver d'autres sources de financement pour faire face à l'augmentation des dépenses. Les autres ressources – qu'elles portent sur la consommation, les profits, l'énergie ou les activités polluantes – pourraient venir en substitution des cotisations mais seulement très partiellement. Nulle part, ces prélèvements alternatifs n'ont pu prendre une place importante pour le financement des retraites [24]. Comme exemple quelque peu significatif, on ne peut guère citer que l'introduction par l'Allemagne en 1999 d'éco-taxes qui ont peut-être permis de reculer la hausse des cotisations, mais pour quelques années seulement. Ce type de recette n'est pas reproductible ou extensible facilement et il est peu imaginable d'envisager d'inventer de nouveaux prélèvements pour les systèmes de retraite équivalant de 5 à 10 points de cotisations sociales. Par ailleurs, une telle option de substitution des cotisations par d'autres prélèvements est complètement contradictoire avec l'objectif politique dominant – réitéré dans le rapport du CPE [25] – de rendre les systèmes de retraite de plus en plus contributifs (tendant à une plus grande 'neutralité actuarielle') en liant toujours plus étroitement cotisations et prestations au niveau individuel.

En matière de financement, plusieurs pays ont également fiscalisé ce qui relèverait du non contributif. Cette fiscalisation est souvent justifiée dans le discours par l'argument des « charges indues » pesant sur les régimes d'assurances sociales, ces derniers voyant dans la fiscalisation un moyen de desserrer les contraintes financières en reportant une partie sur le budget de l'Etat. Cette fiscalisation peut prendre diverses formes non exclusives : subventions de l'Etat aux régimes de retraite, prise en charge des prestations « non contributives » directement par l'Etat (ou par d'autres branches de la sécurité sociale [26]) ou mise en place de fonds budgétaires disposant de ressources propres et spécialement conçus à cet effet. Si elle n'est accompagnée d'aucun autre changement dans le calcul des montants versés, la distinction entre les dépenses n'aboutirait qu'à un transfert des charges des régimes de pensions vers le budget de l'Etat, reflété par un

24. Ce qui est encore plus vrai dans le cas des retraites par capitalisation (pour compte de salariés) qui peuvent encore moins se passer des cotisations et, à ma connaissance, sont exclusivement financées par des cotisations.
25. *« Le lien au niveau individuel entre cotisations sociales et prestations devrait être renforcé afin de limiter les effets négatifs des cotisations et des prestations sur le marché du travail et l'emploi »*.
26. Typiquement, les régimes de prestations familiales sont de plus en plus amenés à prendre en charge les avantages accordés par les régimes de retraite au titre de l'entretien des enfants ou à payer les cotisations non versées équivalant aux périodes d'activité validées du fait des interruptions d'activité pour charge d'enfants ou d'autres personnes dépendantes.

transfert des cotisations vers l'impôt ou de prélèvements pré-affectés, et, isolément, une telle distinction ne pourrait pas constituer intrinsèquement un moyen de diminuer les dépenses. Sans modification des montants versés, ce type de réforme ne changerait en effet rien à la question du point de vue des finances publiques. En fait, la différence s'apprécie dans une perspective dynamique. Cette séparation institutionnelle entre ce qui relèverait de l'« assurance » et ce qui n'en serait pas constitue souvent une étape préalable visant à diminuer la dimension collective et solidaire des systèmes et le montant des prestations versées. Et de ce point de vue, elle présente bien un intérêt pour limiter la charge future sur les finances publiques. L'expérience montre en effet qu'une fois déconnecté du droit commun, le volet qualifié d'« assistantiel », de « solidaire », de « redistributif » ou de « non contributif » se dirige peu à peu vers une protection minimale, les prestations tendant en général à être revalorisées sur l'évolution des prix plutôt que sur celle des salaires. Le volet qualifié d' « assurantiel » tend lui de plus en plus à se restreindre au niveau individuel, à réduire toute dimension solidaire et à mimer les critères de l'assurance privée, par exemple en rendant le lien entre cotisations et prestations de plus en plus étroit et individuel, en passant de retraites à prestations définies à des retraites à cotisations définies, voire en faisant dépendre le niveau de la pension de l'espérance de vie au moment du départ à la retraite. Ces changements reviennent à choisir la fixité des taux de cotisation comme norme implicite d'équité intergénérationnel. Ils visent à une plus grande neutralité actuarielle et à se rapprocher des modes de fonctionnement de l'assurance privée, si bien que certains dispositifs nouveaux sont désormais qualifiés de capitalisation fictive ou virtuelle. L'éloignement de la dimension collective équivaut à rendre le système plus transparent, à lever le « voile d'ignorance », ce qui est jugé plus équitable et constitue un des arguments forts de ce type de réforme. Tant en ce qui concerne l'évolution de la partie « non contributive » que de la partie « assurantielle », la séparation conduit en général à tourner le dos à l'histoire de la mise en place des assurances sociales, garantie collective fondée sur la solidarité par le travail. Elle conduit, au contraire, à fonder les revenus des personnes âgées, moins qu'auparavant à travers les retraites par répartition et davantage à travers, soit des allocations financées par l'Etat et justifiées par la solidarité ou le besoin, soit des revenus de la propriété permis par une épargne individuelle préalable [27].

27. Bernard Friot pousse le trait de cette évolution en présentant la transformation d'une figure « idéale typique » du travailleur ou citoyen salarié vers la double figure de l'allocataire pauvre recevant l'assistance de l'Etat et du rentier percevant les revenus de la propriété (http://perso.wanadoo.fr/epinore).

Le dogme de l'impossibilité d'agir sur les cotisations

Sauf à opter pour la réduction explicite ou cachée des taux de remplacement, l'examen des diverses voies possibles de financement alternatif de la retraite montre qu'il est illusoire de se passer des cotisations. Des simulations montrent que dans la perspective du vieillissement de la population une hausse des cotisations vieillesse semble difficilement incontournable si l'on veut éviter une dégradation supplémentaire du montant relatif des retraites, quand bien même on miserait sur une évolution très optimiste des taux d'emploi futurs et sur un recul d'une amplitude réaliste de l'âge effectif de départ à la retraite (Gil Alonso, Math, 2000). Le rapport du CPE est totalement muet sur cette question comme si elle ne se posait plus. Il faut dire que les cotisations sociales ont été accusées de nombreux maux. Les principaux griefs sont brièvement les suivants :

– la hausse des cotisations entraînerait une hausse du coût du travail, donc une baisse de la rentabilité, et accessoirement une baisse de la compétitivité, deux phénomènes préjudiciables à l'emploi et donc en définitive aux systèmes de retraite eux-mêmes.

– la hausse des cotisations freinerait l'épargne et en conséquence l'investissement, la production et le progrès technique, etc.

– la hausse des cotisations rencontrerait la réticence de la population à de nouveaux « prélèvements ». Diverses variantes existent relatives au caractère déjà insoutenable du niveau de la fiscalité, au difficile consentement à l'impôt, aux risques de fuite des travailleurs hautement qualifiés, etc.

Nous ne reviendrons pas sur les deux premiers points qui font l'objet de nombreuses études. Les enchaînements logiques proposés sont d'autant plus loin de faire l'unanimité qu'aucun argument de nature économique ou validation empirique vraiment robuste n'est parvenu à les soutenir. Nous nous attarderons davantage sur le troisième point, la réticence supposée de la population à l'augmentation des cotisations servant aux retraites, car elle met en lumière la nature fondamentalement politique, et non économique, du choix de bloquer les taux de cotisations.

D'abord, il convient de rappeler que les hausses qu'exigerait un maintien (ou une moindre baisse) du niveau relatif des retraites vont intervenir sur plusieurs décennies. Par exemple, si le taux de cotisation global pour les retraites augmente de moitié en passant de 20 à 30 % sur 50 ans, cela représentera une hausse du taux de cotisations de 0,2 point en moyenne par an. Cette hausse va en outre s'appliquer sur un revenu dont le pouvoir d'achat va augmenter. Ce sera 0,2 point en plus chaque année mais sur un revenu augmentant lui en moyenne de 1, 2 ou 3 %. Au bout de 50 ans, une croissance annuelle du salaire moyen de 1,5 % équivaut à un doublement ce qui signifie que, dans notre exemple, le taux porté sur 50 ans de 20 à 30 % s'appliquera à un revenu dont le pouvoir d'achat aura entre-temps doublé. Pré-

senté sous cet angle, le caractère insupportable pour les salariés d'une augmentation du taux ne tient pas vraiment. En outre, cette présentation remet les cotisations à leur place. Le niveau des cotisations n'a pas à être fixé puisqu'il doit correspondre à un choix collectif qui ne peut être connu *à priori* sur la répartition des richesses produites entre actifs et retraités. Cette vision est très différente de l'approche très répandue réduisant les cotisations à des prélèvements (taxes) qui pèsent sur les actifs et semblent versés à fonds perdus.

Les enquêtes d'opinions destinées à évaluer les aspirations tendent d'ailleurs à démentir l'idée que les salariés seraient réticents à payer des cotisations vieillesse plus élevées du moment que le niveau des prestations est maintenu. Une enquête Eurobaromètre de 1993 montrait qu'une très large majorité de la population dans l'UE préférait un maintien des prestations quitte à payer davantage de cotisations, plutôt que l'inverse. Des enquêtes nationales confirment régulièrement cette préférence. En Belgique, un sondage récent du Centrum voor Economische Studies de la KUL montre un fort attachement au système de sécurité sociale et indique que, face au vieillissement de la population, les Belges sont prêts à accepter une augmentation de leur cotisation pour assurer le maintien du système de sécurité sociale (Montagne, 2000). Ces résultats sont évidemment conditionnés à la confiance de la population dans la possibilité du système de retraite à garantir demain les prestations promises actuellement et donc à ajuster à la hausse les cotisations. En revanche, si un tableau noir du futur des retraites par répartition est brossé, en posant comme impossible toute hausse des cotisations sociales et donc comme inéluctable la dégradation future des prestations, alors les réponses aux sondages peuvent évidemment différer [28].

D. La confiance, facteur central et véritable enjeu des réformes des systèmes de retraite

Selon Atkinson (1997), le degré d'acceptabilité d'une hausse des prélèvements dépend de la confiance qu'a la population dans l'avenir des prestations. Les discours catastrophistes répétés par les divers rapports comme celui du CPE, et largement diffusés jouent un rôle majeur sur cette confiance (Concialdi, 2000). Déjà, ils ont favorisé la résignation devant certaines réformes aboutissant à éroder le niveau futur des prestations plutôt qu'à augmenter les ressources, ce qui ne peut que conduire à une perte de confiance supplémentaire. Dans ce contexte, les propos excessivement alarmistes tenus sur ce sujet participent d'une dégradation de la confiance dans les systèmes par répartition sur ses capacités à garantir les prestations

28. Pour un exemple de sondage orienté en ce sens, voir Boeri et al (2000).

actuellement promises. Pierre Concialdi souligne à cet égard que *« les réticences supposées à l'égard d'une hausse des prélèvements ne seraient pas une donnée de fait, préalable au débat, mais au moins tout autant le produit d'un débat partiel ayant essentiellement mis l'accent sur les difficultés financières potentielles des régimes de retraite »* (Concialdi, 1999b).

Des discours destinés à détruire la confiance dans les systèmes par répartition ?

Le refus d'augmenter les cotisations servant à financer les prestations diminue la confiance dans l'avenir des prestations. Le développement de diverses incitations fiscales accordées aux diverses formules de capitalisation ou d'épargne longue – généralement l'exonération du paiement de cotisations sociales ou d'impôt pour la part de la rémunération prenant des formes patrimoniales – a pour effet des manques à gagner pour les systèmes de sécurité sociale et constitue, en dépit des affirmations répétées insistant sur la volonté de préserver ou sauver les systèmes par répartition, des signes supplémentaires venant miner encore plus cette confiance.

Sachant que les réformes déjà entreprises vont impliquer un moindre maintien du revenu des futurs retraités, la question est de savoir si la confiance pourrait encore aujourd'hui être suffisante pour éviter une fuite en avant combinant nouvelle dégradation des retraites par répartition et « montée des fonds de pension » (Palier, Bonoli, 2000). Les analyses politiques qui s'attachent à expliquer les cheminements des systèmes nationaux de retraites peuvent éclairer cette question (Myles, Pierson, 2000). Elles tendent à montrer que les systèmes qui avaient mis en place dès le début des systèmes par répartition garantissant un taux de remplacement élevé, typiquement certains pays bismarckiens comme l'Allemagne ou la France, avaient rendu impossible l'introduction ultérieure d'une dose plus importante de capitalisation. Faute de place, faute d'un quelconque besoin pour de tels dispositifs, pourrait-on dire. Inversement, les systèmes garantissant un maintien insuffisant du revenu d'activité, à l'exemple de certains systèmes beveridgiens n'offrant guère plus qu'une retraite d'un montant forfaitaire, ont créé des appels d'air, induit une demande pour des compléments destinés à maintenir le revenu d'activité et ouvert la possibilité au développement d'autres étages par capitalisation. De par leur choix initial inscrit dans des formes institutionnelles, les pays seraient tenus de poursuivre la voie tracée au départ (*path dependency*) indépendamment des événements économiques, des changements de gouvernement et de la volonté des dirigeants politiques.

Un changement historique du chemin de dépendance ?

Pour les pays où la répartition joue un rôle majeur, ce schéma a effectivement bien fonctionné. Les pays ont suivi le chemin tracé, leur « chemin de dépendance ». Aucune remise en cause ne semblait pouvoir émerger tant que perdurait la confiance dans la capacité des systèmes à garantir un maintien relatif du revenu considéré comme suffisant. Mais l'affaiblissement programmé des systèmes par répartition du fait des réformes passées, couplé au dogme de l'impossibilité d'ajuster les taux de cotisations d'une part, et au déferlement répété de discours alarmistes sur les perspectives démographiques d'autre part, ont sérieusement entamé cette crédibilité dans les capacités des systèmes par répartition. Des analyses politiques (Palier, Bonoli, 2000) montrent que ce nouveau contexte rendrait désormais possible un changement du chemin de dépendance emprunté (*path shift)*.

Les réformes et les débats en cours, par exemple en Italie, en France ou en Allemagne, tendraient à confirmer ce diagnostic. D'abord, les sondages attestent de la perte de confiance dans les régimes par répartition, les personnes interrogées estimant que leurs pensions sont trop faibles et surtout, qu'elles s'attendent à pire à l'avenir [29]. Ensuite, les sondages soulignent la demande corrélative pour des dispositifs d'épargne longue garantis par le droit de propriété (retraites par capitalisation, épargne salariale) [30]. Les commanditaires de la plupart de ces sondages sont le plus souvent des acteurs favorables à un grand changement, tels que les professionnels de la finance et des assurances [31]. Et pour cause puisque les sondages, ensemble avec les rapports des « experts » et des organisations internationales, et les échos qu'en donnent les media, participent de la construction d'une croyance au caractère nécessaire et totalement inéluctable des réformes prônées et à l'absence de tout autre choix possible.

---

29. Ce qui ressort par exemple d'un sondage commenté par *Le Monde*, « Les Français favorables au changement », 30 novembre 1999.
30. Voir par exemple, l'impressionnant recensement des sondages entre 1996 et 1999 qui montreraient que « les Français sont favorables aux Fonds de pension » (Palier, Bonoli, 2000). Comme ces sondages ont été réalisés à une époque où la Bourse flambait, ces 'opinions' pourraient évoluer avec la baisse des cours.
31. Quand bien même ces sondages se présentent comme des travaux de recherche visant à connaître l'opinion des citoyens. Ces travaux émanant du même noyau d'universitaires sont généralement commandités et soutenus par des institutions ou *think tanks* proches des milieux financiers (Fondazione Rodolfo De Benedetti, European Roundtable of Industrialists) et bénéficient d'une large couverture des media, au premier rang desquels figure le *Financial Times*. Un document récent repris largement par les agences de presse en fournit une bonne illustration : Boeri et al (2000), *op. cit.* La table ronde des industriels s'appuie sur cette enquête pour inciter les gouvernements à réformer au plus vite (ERT, 2001).

Conclusion

Le rapport du Comité de politique économique (CPE) sur l'impact du vieillissement sur les systèmes de retraite est un document important. Ses résultats et ses conclusions servent de base ou de caution pour l'ensemble des textes communautaires sur le sujet, ainsi que pour les acteurs qui poussent à des réformes visant à limiter le poids des retraites par répartition et à développer d'autres « piliers » par capitalisation (Math, Pochet, 2001). A l'examen, la présentation tranchée des recommandations du rapport contraste pourtant avec le caractère peu probant, voire très contestable, des méthodes et des calculs.

Parmi les limites du rapport figure d'abord le manque de transparence sur les méthodes de calculs : absence de certaines données, non justification de nombreux choix méthodologiques, explications non pertinentes. Les hypothèses choisies sont également fragiles, voire reposent sur des présupposés très contestables. Comme les projections s'étalent sur un demi siècle, les hypothèses démographiques et économiques sont nécessairement très aléatoires. Les premières sont incertaines dès qu'elles dépassent une vingtaine d'années, *a fortiori* en ce qui concerne les flux migratoires. Les hypothèses démographiques aboutissent par exemple à une population totale variant de 307 à 439 millions d'habitants en 2050. Mais ce sont les hypothèses relatives aux principales variables économiques qui apparaissent les plus critiquables. Les auteurs du rapport ont, sans réelle justification, fait une hypothèse très pessimiste sur la croissance de l'économie et de l'emploi à partir de 2005 et ce jusqu'en 2050. Et ce n'est pas l'autre scénario, dit de Lisbonne en référence aux conclusions du sommet européen de mars 2000 et présenté comme alternatif, qui pourrait aboutir à des résultats fondamentalement différents. Ce scénario qualifié de très favorable repose sur des hypothèses économiques peu différentes du scénario central qui apparaissent d'ailleurs contradictoires avec les conclusions du Conseil de Lisbonne.

Est particulièrement critiquable une autre hypothèse revenant à poser comme impossible tout ajustement futur des recettes fiscales et des autres dépenses publiques. Cette approche reflète une vision dans laquelle les sociétés, prises isolément au niveau national mais également ensemble au niveau européen, seraient privées de décider démocratiquement d'autres niveaux de dépenses et de recettes publiques. Enfin, les calculs se basent aussi sur l'hypothèse d'un différentiel important de long terme entre taux d'intérêt réel et croissance économique, ce qui n'est pas réaliste du point de vue économique.

Pourtant, malgré ces hypothèses discutables qui mettent à jour certains partis pris, le rapport ne parvient pas aux conclusions affichées et aboutit même à des résultats absurdes en ce qui concerne l'impact du vieillissement sur la dette publique. Ce sont par exemple les pays les plus endettés au-

jourd'hui qui, dans l'hypothèse d'une absence de réforme des retraites, verraient leur dette fondre au point de disposer en 2050 d'avoirs nets importants et n'auraient donc pas de problème au regard des finances publiques. Plus fondamentalement, contrairement aux conclusions énoncées, le rapport ne parvient jamais à démontrer le caractère soutenable ou non de l'augmentation des retraites par répartition pour les finances publiques. L'absence de présentation des résultats chiffrés sur ce point est d'ailleurs particulièrement révélatrice.

Les calculs ne permettent donc en aucun cas de justifier les recommandations qui visent à limiter le rôle et la place des retraites par répartition. Les résultats ne peuvent non plus cautionner le développement des retraites par capitalisation, puisque le rapport n'apporte aucun argument solide allant dans ce sens.

Cette critique doit être complétée par une lecture plus instructive partant des non dits ou des faces cachées du rapport. Ce dernier qui reste muet sur l'évolution future du niveau des retraites contient pourtant des données permettant de montrer que les réformes prises dans les années 1990 aboutiront d'ici quelques décennies, mais de manière variable selon les pays, à une dégradation importante du ratio retraite/salaire. Ce résultat majeur invalide les affirmations sur l'immobilisme supposé des pouvoirs publics en matière de retraites et, surtout, pose question au regard des préconisations visant à de nouvelles mesures restrictives. La question de l'évolution du taux de remplacement est évidemment primordiale dans le nécessaire débat public sur la modernisation des systèmes de retraite et dans l'évaluation de leur caractère « soutenable ». Ce silence est d'ailleurs cohérent avec une vision des systèmes de retraite dans laquelle est ignorée la finalité première des retraites, à savoir de garantir un maintien relatif du revenu d'activité aux personnes âgées.

Pourtant centrale au regard du financement des retraites, est également oubliée la question des ressources nécessaires aux systèmes de retraite et particulièrement les plus importantes d'entre elles, les cotisations sociales. Le silence fait sur ces dernières qui ont longtemps constitué la variable d'ajustement essentielle des systèmes de retraite par répartition, reflète un dogme répandu selon lequel il ne serait plus possible de les augmenter. Cette position signifierait en fait que les sociétés ne pourraient plus choisir le niveau de la richesse qu'elles souhaitent redistribuer aux retraités. En posant comme impossible toute hausse des cotisations, il ne reste en conséquence guère plus qu'une combinaison à trouver entre diminution des prestations et recul de l'âge de la retraite. Ce qui ne peut manquer de saper la confiance dans les systèmes par répartition et donc le caractère soutenable de ces systèmes. La confiance constitue un enjeu majeur, mais rarement explicité, des débats sur les réformes de retraites par répartition. Le rapport du CPE, loin d'apporter des éléments d'analyse probant et de permettre un dé-

bat public éclairé sur un choix important de société, participe de la dégradation de cette confiance et s'inscrit dans la visée idéologique d'imposer un avenir sombre pour les retraites par répartition.

Références bibliographiques

Adema W. (1999), « Net Social Expenditure », *Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, n°39, OECD.

Alecke B., Huber P., Untiedt G. (2000), « What a Difference a Constant Makes – How Predictable Are International Migration Flows ? », Document paper for the OECD.

apRoberts L. & Concialdi P. (1999), « L'avenir des retraites : quelles ressources pour quelles prestations ? », in *Protection sociale : quelle réforme ?*, Sociétés et Représentations Hors-Série, Etudes/CREDHESS.

Atkinson A. (1997), « The Economic Effects of the Welfare State: An Incomplete Debate », in European Commission, *The Welfare State in Europe*, Reports and Studies n°4, Brussels, pp. 45-60.

Baker D. (2000), *NAIRU: Dangerous Dogma at the Fed*, Financial Markets and Society, Financial Markets Center, Philomont (USA), December, 16 p.

Barbier J.C. (1998), « A la recherche de la politique européenne de l'emploi », in Barbier J.C. & Gautié J. (sous la direction de), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, Presses universitaires de France.

Barbier J.C. (1999), *«* La stratégie européenne pour l'emploi : limites et potentialités », 4 pages n°31, Centre d'Etudes de l'Emploi, janvier.

Blanchet D., (1999), « La productivité, la retraite et l'organisation du cycle de vie », *L'économie politique,* n°3, 3è trimestre, Paris.

BIT (1999), *Réforme des retraites et concertation sociale,* (sous la direction d'Emmanuel Reynaud), Bureau International du Travail, Genève.

Boeri T., Börsch-Supan A., Tabellini G. (2000), « *Would You Like to Shrink the Welfare State? The Opinions of European Citizens* », paper prepared for the 32nd Economic Policy Panel, November 2000 (à paraître in *Economic Policy*, Spring 2001).

Boswell C. (2000), *EU Enlargement: What Are the Propects for East-West Migration?,* RIIA working Paper.

Charpin J.M. (1999), *L'avenir de nos retraites*, rapport au Premier Ministre, La Documentation Française.

Coda Moscarola F. (2001), « The Effects of Immigration Inflows on the Sustainability of the Italian Welfare State », CERP Working Paper 6/01, Center for Research on Pensions and Welfare Policies, Torino.

Commission européenne (1995), « Composition du chômage dans une perspective économique », *Economie européenne,* n°59, (repris in *Problèmes économiques,* n°2461, 28 février 1996).

Commission européenne (1998), *La protection sociale en Europe 1997*, DG Emploi et affaires sociales, 160 p.

Commission européenne (2000a), *La protection sociale en Europe 1999*, DG Emploi et affaires sociales, 134 p.

Commission européenne (2000b), *The Contribution of Public Finances to Growth and Employment: Improving Quality and Sustainability*, Communication of the Commission, 21 December, COM(2000) 846 final.

Commission européenne (2001), *L'emploi en Europe 2000*, DG Emploi et affaires sociales, 118p.

Concialdi P. (1999a), « *Demography, Employment and the Future of Social Protection Financing* », in Ministry of Social Affairs and Health, Financing Social Protection in Europe, Publications 21, Helsinki.

Concialdi P. (1999b), « Le débat sur les retraites », in *Emploi et Protection sociale*, Cahiers Français, n°292, juillet-septembre, La Documentation Française.

Concialdi P. (2000), « Pour une économie politique de la protection sociale *»*, *Revue de l'IRES,* n°30, pp.177-217.

De La Porte C. & Pochet P. (2000), « Une stratégie concertée en matière de sécurité sociale au niveau européen », *Revue Belge de Sécurité Sociale* n° 2, ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement, Bruxelles.

Dupont G. & Sterdyniak H. (2000), *Quel avenir pour nos retraites ?,* Paris, La Découverte, Repères.

EIC (2000), *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States*, European Integration Consortium DIW, CEPR, FIEF, IAS, IGIER, report for the Employment and Social Affairs Directorate General of the European Commission.

EPC (1997), *The Reform of European Pension System: Opinion Addressed to the Council and Commission,* Economic Policy Committee, II/220/97-EN final, 6 October.

EPC (2000), *Progress Report to the Ecofin Council on the Impact of Ageing Populations on Public Pension Systems*, Economic Policy Committee, EPC.ECOFIN/581/00-EN, 6 November, (à paraître dans European Economy, Reports and Studies n°4, 2001). Disponible sur le site de la DG Ecfin « http://europa.eu.int/comm/economy finance/epc/reports en.htm » et sur celui de la DG Markt, « http://europa.eu.int/comm/internalmarket/fr/finances/pensions/index.htm ».

ERT (2001), « Pensions Reform : Europe Must Seize the Limited Opportunity », The *European Roundtable of Industrialists*, « http://www.ert.be ».

Eurostat (1996), *Manuel SESPROS 1996*, Document statistique.

Eurostat (2000), *Statistiques sociales européennes – Protection sociale – Dépenses et recettes 1980-1998,* tableaux détaillés, thème 3 Population et conditions sociales.

Eurostat (2001a), « Premières estimations démographiques pour 2000 *», Statistiques en bref*, Populations et conditions sociales, 16, janvier 2001.

Eurostat (2001b), « Pourquoi les individus migrent-ils ? *»*, *Statistiques en Bref*, Populations et conditions sociales, thème 3 – 1/2001, 15 février.

Ferrera M. (2000), « Restructuring the Welfare State in Southern Europe », in Kuhnle S., *Survival of the European Welfare State*, London, Routledge.

Franco D. (2000), « Italy: A Never Ending Pension Reform », Paper presented at NBER-Kiel Institute Conference « *Coping with the Pension Crisis – Where does Europe Stand?* », Berlin, March 20-21, 32 p.

Freyssinet J. (2000), « Plein emploi, droit du travail, emploi convenable », *La revue de l'IRES,* n°34, n°3, pp.27-58.

Gil Alonso F. & Math A. (2000), *Pension Sustainability, Ageing and Labour Supply*, Working Paper n°2, DG Employment and Social Affairs, Unit E/1, European Commission, 76 p.

Hönekopp E. & Werner H. (2000), « Eastward Enlargement of the European Union: a Wave of Immigration ? », *IAB Labour Market Research Topics* n°40, Institut für Arbeitsmark-und Berufsforschung des Bundesanstalt für Arbeit.

Husson M. (2000), « Pourquoi les taux de chômage différent en Europe », *Revue de l'IRES,* n°32, n°1, pp.45-79.

InfOSE (1999), n°1, Observatoire social européen, Bruxelles, octobre 1999.

Le Bras H. (2000), « Les mauvais calculs de l'ONU *»*, *Libération* du 29 mars.

Leridon H. (2000), « Vieillissement démographique et migrations : quand les Nations Unies veulent remplir le tonneau des Danaïdes… », *Populations et Sociétés,* n°358, Institut National d'Etudes Démographiques, juin.

Malinvaud E. (2000) in Pisani-Ferry J. (2000), *Plein emploi*, Conseil d'Analyse Économique, La Documentation française, pp.209-226.

Marti S. (2000), *Questions économiques et sociales*, Folio-Actuel Le Monde, Paris.

Math A. (2000), « Protection sociale et inégalités : les débats européens », in Daniel C. & Le Clainche C., *Réduire les inégalités – Quel rôle pour la protection sociale ?*, MiRe, DREES, ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Paris, pp.59-70.

Math A. (2001a), *Les retraites par répartition dans le colimateur européen – A propos d'un rapport du Comité de politique économique sur l'impact du vieillissement sur les systèmes de retraite*, Working Paper, n°24, Observatoire Social Européen, Bruxelles, mars 2001, p.63. (http://www.ose.be/files/osepaper/wpOSEmath.pdf)

Math A. (2001b), *Quel avenir pour les retraites par repartition ? Un examen critique d'un rapport du Comité de politique économique de l'Union europénne*, Document de travail n°01-01, IRES, mai, 54 p.

Math A. & Pochet P. (2001), « Les pensions en Europe : débats, acteurs et méthode », *Revue Belge de Sécurité sociale*, n°2.

McAdam P. & Mc Morrow K. (1999), « The Nairu Concept – Measurement Uncertainties, Hysteresis and Economic Policy Role », *Economic Paper* n°136, European Commission, DG ECFIN, September.

Mc Morrow K. & Roeger W. (2000), « Time-Varying NAIRU/NAWRU Estimates for EU Member States », *Economic Paper,* n°145, European Commission, DG ECFIN.

Montagne S. (2000), « Belgique – Les conséquences de la nouvelle politique budgétaire sur le système de retraite », *Chronique Internationale de l'IRES*, n°76, novembre.

Morice A. (2000), « 'Choisis contrôlés, placés' renouveau de l'utilitarisme migratoire », *Vacarme,* Hiver, n°14, Paris, pp.56-60, (http://vacarme.eu.org/no14/morice.html).

Myles J. & P Pierson (2000), « The Comparative Political Economy of Pension Reform », in P. Pierson (ed), *The New Politics of the Welfafe State*, Oxford, Oxford University Press (à paraître).

Nauze-Fichet E. (2000), « A l'horizon 2010, la baisse anticipée de la population active pourrait ne pas avoir lieu » in Pisani-Ferry J., *Plein emploi*, Conseil d'Analyse Économique, La Documentation Française.

OCDE (1996), Age*ing Populations, Pension Systems and Government Budget,* Paris.

OCDE (2000), *Economic Outlook 68*, December, Paris.

OCDE (2001), *Tendance des migrations internationales*, Paris.

ONU (2000), *Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Population?,* New York, mars.

Palier B. & Bonoli G. (2000), « La montée en puissance des fonds de pension : une lecture comparative des réformes des systèmes de retraite, entre modèle global et cheminements nationaux », *L'Année de la Régulation,* n°4, vol. 4, pp.209-250.

Pisani-Ferry J. (2000), *Plein emploi*, Conseil d'Analyse Economique, La Documentation Française.

Problèmes économiques (1999), « Le montant de la retraite en fonction de la vie professionnelle », n°2608, 17 mars, p.17.

Schwartz J. (1998), « L'immigration est-elle une solution pour la retraite ? », *Courrier de la planète,* n°45, mai-juin (repris dans *Problèmes économiques* n°2608, 17 mars 1998, pp.27-28).

Sinn H.W. (1999a), « The Crisis in Germany's Pension Insurance System and How it Can Be Resolved », NBER Working Paper 7304, August.

Sinn H-W. (1999b), « EU Enlargement, Migration and Lessons from German Unification », *CESifo Working Paper,* n°182, 20 pages.

Sterdyniak H., Le Bihan H., Cour P. et Delessy H. (1997), « Le taux de chômage d'équilibre, anciennes et nouvelles approches », *Revue de l'OFCE,* n°60, janvier, pp.147-186.

Sterdyniak H. (2000), « Un examen de trois contributions au débat sur les retraites », *Revue de l'OFCE,* n°73, avril, pp.287-307.

Taddéi D. (2000), *Retraites choisies et progressives*, Conseil d'Analyse Economique, La Documentation française.

Veil M. (2001), *«* Allemagne, La réforme des retraites de 2001 : réduction de la répartition, un pas vers la capitalisation », *Chronique Internationale de l'IRES,* n°69, mars 2001.

Vernière L. (2000), « L'immigration est-elle une solution au vieillissement de la population ? Examen du rapport des Nations unies », *Questions retraite,* n°31, septembre, Caisse des dépôts et consignations, Paris, 14 p.

Annexe I. Des soldes migratoires exagérément bas, l'absence de discussion de la « variable » immigration

Il faut d'abord reconnaître que les prévisions en matière de migrations sont particulièrement difficiles. Les causes majeures des flux migratoires, par exemple ceux constatés en Europe dans les années 1990, sont des évènements politiques très graves (guerres, troubles) qu'il n'est pas possible de prévoir. Qui à la fin des années 1980 pouvaient prévoir la fuite des ressortissants des pays qui allaient connaître des crises ou conflits majeurs comme la Yougoslavie, l'Algérie, le Sierra Leone, le Rwanda, l'Afghanistan, le Congo ou qui fuyaient des persécutions au Sri Lanka, en Chine, en Iran, en Irak ? Les migrations suivent des logiques politiques, mais également historiques et culturelles, qui sont difficiles à appréhender et les économistes et démographes sont bien en peine de prévoir les flux migratoires en utilisant les seules dimensions économiques faciles à modéliser comme le « différentiel de revenu » [32]. En dépit de ces remarques, les hypothèses retenues dans le rapport du Comité de politique économique (CPE) paraissent exagérément faibles. Les niveaux de départs choisis pour l'an 2000 sont très bas et, à partir de ce niveau, la projection centrale prévoit globalement une baisse des flux annuels jusqu'en 2050. Les évolutions sont toutefois variables selon les pays : soldes nets déclinants (D, L, IRL, FI, UK), stagnants (F, DK, GR, F, NL), très faiblement croissants (B, AT, SW) ou plus fortement croissants (E, I, P). Même pour les pays où est faite l'hypothèse d'une hausse, cette dernière doit être relativisée du fait d'un solde de départ pour l'année 2000 choisi à un niveau beaucoup trop faible. Même la projection dite haute reste encore très prudente avec des valeurs supérieures seulement d'un quart à la moitié des soldes de la projection centrale [33]. Un certain nombre d'arguments plaident pourtant en faveur d'hypothèses de soldes migratoires plus importants :

1. Les hypothèses de baisse des flux migratoires choisies sont d'abord contradictoires avec les nouveaux discours et mesures favorables à l'accroissement de l'immigration et qui insistent sur les avantages supposés d'une telle option, tant pour les besoins du marché du travail que pour le financement des retraites [34]. Du côté des dirigeants politiques européens et

32. Sur ces difficultés à prévoir les flux migratoires, voir Alecke et al. (2000). Sur les difficultés à mettre à jour les causes des migrations économiques voir aussi Eurostat (2001b).
33. Le rapport n'en dit pas plus. A cet égard, comme sur de nombreux autres points, il est regrettable que le rapport ne donne pas l'information nécessaire à la vérification et à une réelle discussion des hypothèses et des résultats. Pour ce qui concerne les projections démographiques, les projections hautes et basses ne sont ainsi pas fournies dans les annexes.
34. Cette nouvelle évolution dans plusieurs pays européens est décrite dans Marti (2000). Pour un aperçu européen plus critique, notamment parce que de telles évolutions ignorent totalement les engagements internationaux des États et les droits fondamentaux et aspirations des migrants, voir Morice (2000).

des milieux d'affaires, des voix de plus en plus pressantes poussent en faveur d'un recours accru à l'immigration face à certaines difficultés de recrutement. Les nouvelles lignes directrices pour l'emploi 2001 reflètent d'ailleurs ces préoccupations avec l'introduction d'une nouvelle référence aux *« politiques actives destinées à […] prévenir et à supprimer les nouveaux goulets d'étranglement ».* Des mesures d'assouplissement ont déjà été prises au cours des dernières années pour l'introduction de travailleurs qualifiés dans plusieurs États membres comme le Royaume-Uni, l'Allemagne ou la France. Et de nombreux discours montrent la volonté de diminuer les obstacles à l'immigration de main d'œuvre (OCDE, 2000, pp.195-196). De toute évidence, à l'image des États-Unis qui ont récemment décidé de porter de 115 000 à 200 000 personnes par an leur quota d'immigration pour les professionnels, les pays européens se sont engagés récemment dans une compétition pour l'importation de main d'œuvre qualifiée (Pisani-Ferry, 2000, pp.149-151).

Des travaux ré-explorent également l'intérêt des flux migratoires au regard du financement des systèmes de protection sociale (Coda Moscarola, 2001). Pour ce qui est des retraites, les avantages de l'immigration face au vieillissement sont redécouverts (Schwartz, 1998 ; Morice, 2000). Une étude de la division population de l'ONU est venue rappeler que l'immigration pourrait être un des éléments pour faire face aux difficultés de financement dans un contexte de fort vieillissement (ONU, 2000). Si cette étude pose des problèmes importants en considérant les flux migratoires comme une variable instrumentale dans une approche purement démographique, et plus généralement si elle marque le retour à une conception plutôt fâcheuse de l'immigré utile, elle n'en est pas moins révélatrice d'une préoccupation [35].

2. Les hypothèses du rapport du CPE posent également problème car les flux d'immigration projetés pour 2000 sont sous-estimés au regard des flux déjà constatés. La somme des soldes pour les quinze pays membres est estimée dans les projections du rapport du CPE à 661 000 pour 2000, alors que le solde net de l'Union européenne a été de 720 000 en 1999 et de 816 000 en 2000 (Eurostat, 2001a). Un examen pays par pays montre que les estimations utilisées dans le rapport du CPE pour l'année 2000 sont, à l'exception de l'Allemagne et de la Finlande, sous-estimées, parfois de beaucoup (Italie, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas). Non seulement le solde initial choisi est très inférieur à la réalité, mais, à partir de ce solde de départ, l'hypothèse pour l'UE est une baisse durant la prochaine décennie puis un maintien à 622 000 à partir de 2010. Un solde migratoire beaucoup plus important n'aurait rien d'exagéré. Rappelons que si les flux migratoi-

35. Pour une critique de l'étude de l'ONU, voir Le Bras (2000), Leridon (2000) et Vernière (2000).

res ont connu une réduction sensible entre 1992 à 1997 (1 350 000 personnes en 1992), la tendance est très nettement à la hausse depuis 1998.

3. Les flux projetés dans le rapport du CPE sont également très bas au regard de pays comme les États-Unis. Pour la France, les estimations prévoient un solde annuel limité à 50 000 soit 0,08 % de la population totale par an, quand les flux observés aux États-Unis sur la dernière décennie sont quatre fois plus importants (0,33 %). Plusieurs rapports du Conseil d'analyse Économique pour le Premier Ministre français envisagent au contraire pour l'avenir des flux annuels moyens deux à trois fois plus importants. Pour la décennie à venir, est retenu comme possible un solde de 100 000 (Nauze-Fichet, 2000). A partir d'une situation de plein emploi d'ici une dizaine d'années, sont aussi envisagés des flux annuels de 150 000. Mais sur la méthode utilisée, l'idée de *« faire venir »* des gens est rejetée, puisque *« nous n'avons pas besoin de les faire venir, mais tout au plus de ne pas les expulser, quand ils sont déjà présents sur notre sol »* (Taddéi, 2000).

4. Enfin, si les nombreuses études sur l'impact de l'élargissement de l'UE invalident formellement l'idée d'une invasion massive en provenance des futurs membres, elles en concluent néanmoins à un probable accroissement des flux d'entrée vers les pays membres actuels de l'UE. Les conclusions des travaux invalident tout flux massif, et ce sont surtout les migrations de courte (saisonniers) à moyenne durée (jusqu'à 3 ans) qui devraient augmenter dans un premier temps (Boswell, 2000 ; Hönekopp, Werner, 2000 ; Sinn, 1999b ; EIC, 2000). Ces migrations ne sont d'ailleurs pas contradictoires avec le constat beaucoup moins connu que les pays d'Europe centrale et orientale sont également devenus des pays d'immigration nette depuis quelques années (OCDE, 2001).

En définitive, la faiblesse des projections de flux d'immigration utilisées dans le rapport du CPE reflète probablement plusieurs volontés convergentes. D'abord, sur un sujet considéré comme particulièrement sensible, la volonté des décideurs politiques réticents à afficher une hypothèse d'augmentation de l'immigration et davantage enclins à toujours promettre une maîtrise et un contrôle des flux migratoires (les hypothèses démographiques sont dépendantes des instituts statistiques nationaux). Ensuite, le groupe de travail du CPE est resté totalement silencieux et donc probablement réticent à l'idée qu'une immigration accrue pourrait aider à limiter la pression sur les budgets publics. Cette idée discutable mérite justement discussion, ce que fait par exemple l'OCDE dans ses perspectives économiques [36].

---

36. La conclusion de l'OCDE est la suivante : « Increased immigration can limit the adverse impact on living standards and government budgetary positions due to declining and ageing populations, but cannot on its own resolve the problem » (OCDE, 2000, p.185).

Annexe 2. Quel fondement à l'utilisation du NAIRU pour des projections de long terme ? [37]

Le chômage structurel est une notion libérale reflétant l'idée séduisante d'un chômage causé par les rigidités des marchés. Ce chômage structurel ne doit pas être confondu avec le seul chômage frictionnel, très faible et inhérent au processus de recherche d'emploi. Surtout le chômage structurel ne se résorbe pas avec le temps. Dans cette vision, la conjoncture est sans effet et les politiques macro-économiques sont impuissantes à modifier son niveau. Seules des réformes « structurelles » destinées à diminuer les rigidités peuvent permettre de le réduire. Ainsi, dans le rapport du Comité de politique économique (CPE), le taux de chômage ne peut baisser sous son « niveau structurel » que d'un tiers au maximum et à la condition que des réformes du marché du travail aient déjà été décidées. Le taux de chômage effectif peut baisser jusqu'au niveau du « chômage structurel » sur lequel il vient buter, et seules des politiques également qualifiées de « structurelles » peuvent alors avoir un effet, toute autre politique ne pouvant qu'échouer et conduire à des effets néfastes, spirale inflationniste et déséquilibres plus importants à terme sur les marchés du travail et des biens. La notion est notamment utilisée par la Banque Centrale Européenne, à travers la version du NAIRU, pour fournir une mesure du chômage qui serait compatible – pour ne pas dire souhaitable – avec la stabilité de l'inflation.

Cette vision ne doit pas être confondue avec une approche voisine inspirée de la courbe de Phillips, celle d'un lien et d'un arbitrage possible de politique économique entre taux de chômage et taux d'inflation. Le NAIRU ne permet justement pas un tel arbitrage de politique économique puisque, au contraire, un niveau de chômage sous le niveau structurel n'est pas tenable puisqu'il entraînerait une inflation d'un niveau non seulement supérieur, mais accélérant sans cesse.

On trouve les premiers fondements du NAIRU dans l'approche monétariste de la fin des années 1960 avec les concepts d'anticipation rationnelle et de taux de chômage naturel développés par Milton Friedman et Edmund Phelps. Dans cette vision, tout chômage est forcément volontaire. L'inflation, qui permet d'augmenter les salaires nominaux, permet pour un temps très restreint d'accroître l'offre de travail, en attirant une partie de ceux qui auparavant ne voulaient pas travailler pour un niveau inférieur de salaire nominal. Mais très vite les salariés vont anticiper cette inflation et, pour les garder sur le marché du travail, il sera nécessaire de leur accorder une augmentation toujours plus forte de leurs salaires nominaux, le processus im-

37. Pour une analyse critique des concepts de chômage d'équilibre, de chômage structurel, de NAIRU et des représentations théoriques qui y font référence, voir Baker (2000), Husson (2000) et Sterdyniak H. et al (1997).

pliquant une accélération sans fin de l'inflation. Le taux naturel de chômage, combiné avec l'hypothèse d'anticipations rationnelles, fournit donc une explication théorique à l'inéluctable accélération de l'inflation lorsque le décideur politique veut diminuer le taux de chômage sous un certain niveau, ici le taux naturel. Mais les études empiriques portant sur l'évolution des salaires réels et du chômage ont clairement invalidé cette vision du fonctionnement du marché du travail (Baker, 2000). Le caractère exclusivement volontaire du chômage s'avère en outre peu pertinent pour expliquer les fluctuations du chômage connues en Europe ou aux Etats-Unis depuis trente ans.

Dans les années 1980, de nombreux économistes ont développé une explication alternative du NAIRU. L'idée de départ commune à ces travaux est plus convaincante sur la façon dont fonctionne le marché du travail : un plus faible niveau de chômage implique une pression accrue des revendications salariales qui se traduit par des prix plus élevés. Cette approche est davantage compatible avec les observations empiriques sur l'évolution des salaires réels et elle n'a pas besoin de reposer sur le présupposé d'un chômage volontaire. S'apparentant à la courbe de Phillips, ces travaux très variables sont qualifiés de « néo-keynésiens ». Mais si l'idée de départ permet de refléter des formes d'arbitrage possible entre chômage d'un côté, et pressions sur les salaires et l'inflation de l'autre, elle ne permet pas de valider l'idée du taux de chômage structurel ou NAIRU, à savoir que pour tout niveau du chômage effectif maintenu sous le NAIRU, l'inflation accélérerait continuellement. Cette spirale inflationniste ne serait pas tenable, ce qui revient à dire qu'un tel taux de chômage effectif ne peut être envisagé [38]. Par ailleurs, la relation entre salaire et inflation n'est pas si simple. Les augmentations de salaires ne conduisent pas forcément à plus d'inflation si, par exemple, elles sont absorbées par une augmentation de la productivité ou de la part des salaires dans la valeur ajoutée. Les objections aux fondements théoriques du NAIRU sont donc fortes. Edmond Malinvaud dans un rapport récent pour le Premier Ministre français met en avant l'incohérence théorique de la notion et réfute la pertinence du *« soit disant taux de chômage structurel »* pour analyser toute autre chose que les effets des politiques de court terme (Malinvaud, 2000). Il ne reconnaît au NAIRU *« de vertu que pour juger de la politique à court terme quant à ses effets probables sur l'inflation ».* De même on ne peut s'en remettre aux notions de *« taux de chômage structurel »* et de taux de chômage d'équilibre *« qui, selon certains auteurs, viseraient à déterminer vers quel taux de chômage l'éco-*

38. En fait les travaux ultérieurs ont essayé de justifier cette insuffisance théorique en introduisant divers fondements microéconomiques (effets d'hystérésis, etc).

nomie convergerait dans le long terme en l'absence de chocs temporaires », ce qui est pourtant bien l'optique adoptée par le rapport du CPE.

Les objections théoriques au NAIRU ont été confortées par les travaux empiriques invalidant les relations proposées par ce modèle en donnant l'avantage à d'autres modèles, dans le cas américain (Baker, 2000) comme pour les pays européens au moins jusqu'à la moitié des années 1990 (Sterdyniak et al, 1997). En outre, la mesure du NAIRU pose un problème non résolu. Selon Malinvaud, *« nous n'avons aucune mesure fiable du taux de chômage structurel »* ce qui *« prive [bien des études] d'une référence sur laquelle elles ont occasionnellement pris appui mais [qui est] illusoire ». « Les soit disantes évaluations du taux de chômage d'équilibre, et d'autres présentes dans la littérature, ne sont pas plus pertinentes que le NAIRU. » « Il y a une certaine hardiesse à admettre que le résultat du calcul [du taux de chômage dit d'équilibre] fournit une bonne approximation du taux de chômage vers lequel l'économie, avec ses structures actuelles, convergerait en l'absence de chocs temporaires [car] le modèle est extrêmement sommaire dans sa représentation des structures de l'économie ». « Comment [une évaluation] obtenue à l'aide d'un modèle et d'un traitement économétrique aussi frustres serait-elle pertinente pour le repérage de la frontière caractérisant le taux de chômage structurel ? »* (Malinvaud, 2000*)*.

La mesure du taux de chômage structurel ou NAIRU est confrontée à une série d'impasses. Deux grandes variantes de calcul – contradictoires – existent.

Le NAIRU peut d'abord être calculé, comme le fait l'OCDE, à partir de variables instantanées. Dans ce cas, il évolue dans le temps comme le taux de chômage effectif avec lequel il est fortement corrélé [39]. Or ce dernier fluctue pour des raisons qui n'ont rien de structurel, ce qui prive alors le concept de sa prétention théorique. Evoluant avec le chômage, le NAIRU ne peut fournir un niveau de référence, *a fortiori* pour les cinquante prochaines années comme le suppose le rapport du CPE. Cette mesure du NAIRU a été régulièrement invalidée empiriquement. Ainsi, les calculs concluent à une hausse continue du NAIRU sur la période 1990-1999 pour des pays comme la France, l'Allemagne et l'Italie à des niveaux bien supérieurs au taux de chômage effectif sans que n'y soient apparues de tensions inflationnistes sur la période, bien au contraire (Mc Morrow, Roeger, 2000). De même, le taux de chômage a pu diminuer durablement au dessous du NAIRU estimé pour des pays comme les Etats-Unis, les Pays-Bas et le Danemark sans provoquer d'accélération ni des salaires nominaux, ni

39. L'estimation du NAIRU correspond à un lissage de la courbe de chômage. Pour s'en convaincre, il n'est qu'a examiner les courbes d'évolution de ces deux valeurs dans les dernières Perspectives économiques de l'OCDE (OCDE, 2000, p.160).

de l'inflation (Freyssinet, 2000). Les prédictions successives basées sur le NAIRU aux Etats-Unis ont également été réfutées périodiquement et sans ambiguïté (Baker, 2000).

L'autre possibilité pouvant redonner une signification théorique au NAIRU est de le calculer avec une valeur à peu près constante dans le temps. Si cette approche est plus conforme à la conception théorique sous-jacente – le niveau du NAIRU étant supposé refléter un degré de rigidité du marché du travail fluctuant peu au cours du temps – elle n'est pas validée par l'observation empirique. Ainsi, elle ne permet pas d'expliquer la hausse du taux de chômage effectif durant la première moitié des années 1990 puis sa baisse récente. De plus, les évaluations de ce NAIRU sont d'une très grande imprécision ce qui en interdit tout usage dans la pratique. Selon une étude de la Commission européenne, il y avait 90 pour cent de chances que le NAIRU soit compris entre 2,8 % et 18,8 % en Europe en 1994 (Commission européenne, 1995). Un document de travail récent des services de la DG Affaires économiques et financières de la Commission aboutit encore à des marges d'incertitudes très importantes – par exemple, une fourchette de 8,6 à 14 % en 1999 pour la France avec un intervalle de confiance de 90 % seulement – au point de devoir en conclure que le NAIRU doit être *« considéré de façon croissante non comme une estimation robuste mais comme une zone »* (Mc Morrow, Roeger, 2000).

Pour Malinvaud, toutes ces tentatives d'estimation sont illusoires : *« Entre 1992 et 1997 la différence des taux de chômage entre la France et le Royaume-uni s'est accrue de 5 points et demi ; nous savons que la raison principale de cet écart considérable réside dans nos politiques macroéconomiques respectives. Quelle part de l'écart devrait cependant être aussi attribuée aux réformes structurelles de flexibilisation poursuivies au Royaume-Uni depuis vingt ans, par opposition à la relative timidité française en ce domaine ? rien du tout ? Un point ? deux point de taux de chômage, peut-être ? L'économètre que je suis est dans l'incapacité de donner une réponse objective à cette question. Pour les mêmes raisons je crois que les tentatives pour savoir si le taux de chômage structurel français est aujourd'hui de 10 % ou de 5 % sont vaines »* (Malinvaud, 2000).

Etant donné les remarques précédentes relatives au manque de cohérence théorique du NAIRU, aux invalidations empiriques de ce modèle, à la faible fiabilité et à la très grande imprécision des estimations, le choix du CPE de prendre sans discussion les valeurs du NAIRU calculées par l'OCDE est particulièrement critiquable lorsqu'il s'agit de décider d'un niveau du taux de chômage minimal pour les cinquante prochaines années. Le CPE aurait pu s'inspirer d'un document de travail antérieur de la Commission qui avait déjà dû se résoudre à conclure au caractère inopérant du concept du NAIRU, tant du fait de problèmes théoriques non résolus que d'estimations empiriques très incertaines (McAdam, Mc Morrow, 1999).