

Redéployer les transferts sociaux en direction de la jeunesse : quelles marges de manœuvre ?

Didier Blanchet
Insee*

Les transferts intergénérationnels publics sont majoritairement ascendants. Il y a des raisons à cela. Trois canaux permettent de transférer du revenu entre étapes du cycle de vie : la solidarité familiale, les transferts publics et le recours aux marchés financiers. Ces derniers ont plutôt un rôle d'appoint. La solidarité familiale est jugée plus adéquate pour gérer les transferts descendants : elle ne peut pas en assumer la totalité, mais elle est quand même mieux placée sur ce champ que pour les transferts ascendants. Il est donc normal d'avoir des transferts publics conséquents au profit des classes d'âge les plus âgées.

L'ampleur de ces transferts pose néanmoins question. Pourrait-on les réduire pour en redéployer une partie en direction des plus jeunes ? La réponse ne va pas de soi. Les réformes passées des retraites s'étaient fixées un objectif moins radical mais déjà très ambitieux, celui de la stabilisation de la part des retraites dans le PIB. Elles ne l'atteindront que grâce à une mobilisation déjà très substantielle de trois leviers : l'âge du départ en retraite, le taux de remplacement et l'évolution de la pension après liquidation. Les actionner de manière encore plus volontariste ne doit pas aller sans précautions. À défaut de pouvoir faire beaucoup plus en termes de modération des dépenses de retraite, peut-on au moins envisager de faire mieux, d'une façon qui soit aussi à l'avantage des générations les plus jeunes ?

Ampleur et effets des réformes passées : quelques rappels

Commençons par rappeler la donnée de base. En l'absence de toute réforme, le ratio retraites/PIB serait passé d'environ 11,5 % au début des années 2000 à près de 20 % en 2040. C'est cette hausse qu'il s'agissait d'éviter. Elle ne l'aura été qu'en partie puisque la part des retraites dans le PIB est déjà passée à 14 %, mais elle ne devrait plus s'accroître en tendance et même légèrement régresser, à 13 points de PIB en 2040 dans le scénario médian des dernières projections du COR.

Parmi les mesures prises, ce sont celles portant sur l'âge de liquidation qui ont eu le plus de visibilité et qui ont suscité le plus de résistance : elles devraient porter l'âge moyen de liquidation à pas loin de 65 ans. La hausse est conséquente. Elle suivrait à peu près celle de l'espérance de vie et stabiliserait donc le ratio durée de retraite/durée d'activité entre générations successives, ce qui est un critère parmi d'autres d'équité intergénérationnelle.

Néanmoins, si conséquente qu'elle soit, cette augmentation reste très en deçà de celle qu'il aurait fallu si l'âge avait été la seule variable d'ajustement : ce sont huit ou neuf années de report qu'il fallait envisager dans un tel cas. Pourquoi un tel écart ? La raison

* Les opinions exprimées n'engagent que l'auteur.

est qu'un âge de la retraite qui évolue en proportion de l'espérance de vie ne gère que les baisses de la mortalité qui interviennent une fois cette règle mise en place. Or le vieillissement ne se réduit pas aux hausses d'espérance de vie en cours et futures. Il y a aussi à gérer tout un acquis de vieillissement qu'on observerait même sans nouvelles baisses de la mortalité : l'effet de diffusion progressive à tous les âges des baisses de mortalité passées, et le contrecoup du baby-boom ; après avoir aidé au financement des retraites, les baby-boomers pèsent depuis 2006 sur ce financement.

C'est pour gérer ces autres composantes du vieillissement qu'interviennent les deux autres leviers : la moindre revalorisation des salaires pris en compte dans le calcul de la première pension fait baisser les taux de remplacement effectifs et s'y ajoute une moindre revalorisation de cette pension après sa liquidation, les deux revalorisations se faisant désormais sur la base des prix. Dans le scénario médian des projections du COR, avec une croissance tendancielle de 1,5 % par an, il en découle une baisse d'environ 20 % du rapport entre la pension moyenne et le salaire moyen. On a actuellement une quasi-égalité de niveaux de vie moyens des actifs et des retraités, ce rapport de niveaux de vie ne serait donc plus que de 80 % à long terme.

Dit autrement, le couplage entre âge de la retraite et espérance de vie a répondu à une partie du problème des retraites en respectant un critère possible d'équité intergénérationnelle, la stabilité du partage entre années de retraites et années travaillées. Le reste du problème est géré en renonçant à en satisfaire un autre, le critère « transversal » d'égalité des niveaux de vie des différents groupes d'âges, à date donnée.

L'ampleur de cette renonciation ne doit pas être dramatisée. La parité actuellement observée en France est l'exception plutôt que la règle en comparaison internationale : des ratios de l'ordre de 80 % sont déjà couramment observés dans beaucoup d'autres pays. On peut aussi rappeler que des réformes dont le but est de stabiliser les retraites en part de PIB ne font pas chuter le rendement des contributions des générations concernées en deçà du rendement normal de la répartition, qui est égal au taux de croissance de l'économie. Elles ne lèsent donc personne du point de vue d'un troisième critère possible d'équité intergénérationnelle, celui de l'égalité des retours sur effort contributif. Ce point doit être souligné. Les réformes sont parfois présentées comme voulant dire contributions à perte pour les générations les plus jeunes : tel n'est pas le cas.

Il n'en reste pas moins que l'effort qui a été demandé est déjà non négligeable. Peut-on aller plus loin ?

Peu de marge restante en matière d'indexation après liquidation

L'effort apparaît particulièrement conséquent si on zoome sur sa répartition par âge au sein de la catégorie des retraités. Le décrochement qui est obtenu par la déconnexion entre retraites et salaires une fois la pension liquidée a l'avantage de se faire « en douceur », mais sa contrepartie est de faire peser une part importante de l'ajustement sur les retraités les plus âgés. Le pouvoir d'achat à la liquidation est certes maintenu en niveau sur l'ensemble de la retraite mais il décroît de manière mécanique en termes de statut social relatif. Avec une croissance des salaires réels de 1,5 % par an, le pouvoir

d'achat relatif du retraité enregistre un recul cumulé de 14 % au bout de 10 ans de retraite, de 26 % au bout de vingt années, de 36 % s'il survit jusqu'à sa quatre-vingt dixième année...

Rappeler cela n'est pas plaider pour un retour aux règles d'indexation plus favorables qui ont prévalu jusqu'aux années 1980. Le coût financier d'un tel retour en arrière rend l'idée peu réaliste. Il s'agit juste de rappeler que ce levier de l'évolution des droits après liquidation a déjà été beaucoup utilisé. Le mobiliser plus fortement voudrait dire des pensions évoluant moins vite que l'inflation, par exemple des gels de pension en valeur nominale. On peut le faire de manière temporaire pour accélérer la convergence vers les 80 % de niveau de vie relatif attendus à long terme et aider par exemple à résorber la bosse de besoin de financement qui subsiste sur les prochaines années. Mais il serait problématique d'en faire une politique permanente. Même à court-terme, il est par ailleurs difficile de l'appliquer de la même manière aux grosses et aux petites retraites : l'intra-générationnel se superpose ici à l'inter-générationnel.

On peut même se demander si, à terme, les effets les plus défavorables de cette indexation-prix n'appelleront pas plutôt quelques mesures de compensation qui réduiraient donc d'autant les possibilités de redéploiement vers les plus jeunes :

- Il faut d'une part faire en sorte que le filet de sécurité de l'ASPA ne soit pas affecté par le même phénomène de décrochement. La vocation d'un minimum social est de garantir une position minimale relative dans la hiérarchie des revenus. Y renoncer entraînerait une remontée du taux de pauvreté des retraités et notamment des retraités les plus âgés.
- L'indexation des retraites sur les prix renforce d'autre part le besoin d'une prise en charge efficace d'un poste de dépenses qui est spécifique aux vieux retraités et dont le coût a vocation à évoluer comme les salaires plutôt que les prix, à savoir la dépendance. Il est souhaitable d'indexer cette prise en charge sur les salaires plutôt que les prix, ce qui renforcera mécaniquement son poids pour les finances publiques.

Âge de la retraite et taux de liquidation sont ils davantage mobilisables ?

Faute de pouvoir en faire beaucoup plus sur l'évolution des retraites après liquidation, peut-on en faire davantage sur l'âge de la retraite et le taux de remplacement à la liquidation ? Les deux mesures sont en fait deux faces d'une même politique dès lors que les droits sont progressifs avec l'âge de départ : bénéficiaire de droits plus faibles à âge donné signifie devoir attendre un âge plus élevé pour bénéficier des mêmes droits.

Même s'ils semblent davantage mobilisables, ces deux leviers posent eux-aussi des problèmes d'équité, qui combinent à la fois les dimensions inter et intragénérationnelles.

En intergénérationnel, une politique cherchant à faire baisser la part des retraites dans le PIB implique de faire chuter le rendement du système en deçà du taux de croissance économique pour les générations de la transition. Il faut s'assurer que les générations qui subiraient cette pénalité sont bien celles sur qui il est le plus légitime de la faire porter.

En intragénérationnel par ailleurs. La baisse du taux de remplacement n'a pas le même sens pour des individus qu'elle laisse avec des retraites relativement élevées et qui peuvent plus facilement la compenser par l'épargne et des individus à faible pension. De même concernant l'âge de la retraite : les hausses indifférenciées de l'âge de la retraite sont plus fortement ressenties par les catégories qui cumulent faible employabilité aux âges élevés et faible espérance de vie. Ce serait encore plus le cas si des hausses indifférenciées devaient aller au-delà du rythme de progression de la durée de vie moyenne.

Avant tout consolider l'acquis des réformes : rendre leur efficacité moins tributaire de la croissance

Avant même d'envisager des mesures plus fortes que celles qui ont déjà été prises, un sujet serait de plutôt consolider ce qu'elles ont réussi à faire. Une de leurs limites est que la stabilisation de la part des retraites dans le PIB n'est obtenue que pour les scénarios de croissance médians et ne se retrouve pas dans des scénarios alternatifs. Il s'agit là encore d'une conséquence du passage à l'indexation sur les prix.

De deux choses l'une en effet.

- Soit la croissance est plus rapide et conduit à un décrochement du pouvoir d'achat relatif des retraités encore plus fort que les 20 % cités plus haut. L'efficacité financière des réformes en est accrue et va jusqu'à faire baisser de manière significative le montant des retraites en part de PIB. Il redescend à 11 % en 2060 dans le plus favorable des scénarios du COR, une croissance annuelle de 2 % par an. Un tel scénario faciliterait sans aucun doute la réallocation des ressources vers la jeunesse, mais c'est aussi le scénario dans lequel elle serait la moins nécessaire puisqu'une croissance plus rapide rendrait moins aigüe la question de l'insertion des jeunes sur le marché du travail. On peut se demander si, dans ce cas, le sujet dominant ne serait pas plutôt d'atténuer la très forte dégradation qu'enregistrerait le pouvoir d'achat relatif des retraités.
- Soit on est dans le scénario inverse et qui semble actuellement plus plausible d'une croissance plus faible que 1,5%. L'efficacité financière de l'indexation prix devient alors bien plus limitée : le pouvoir d'achat relatif des retraités décroche moins et les dépenses de retraite risquent de repartir à la hausse, alors même qu'on ferait face à des tensions plus fortes sur l'ensemble des dépenses publiques et un besoin plus fort d'aide à l'insertion des plus jeunes.

Si nouvelles évolutions des systèmes de retraite il peut y avoir, un de leurs premiers objectifs pourrait être d'éviter cette relation inverse entre taux de croissance et poids des retraites : le partage des fruits de la croissance entre actifs et retraités doit avoir pour contrepartie le partage des coûts d'une moindre croissance. Une certaine contracyclicité des dépenses de retraites peut rester souhaitable pour contribuer à la stabilisation automatique de l'économie. Mais, au-delà du cycle, on n'a pas de raison d'avoir un système dont la part dans le PIB s'élève d'autant plus fortement que la croissance est faible. Le problème est surtout que cette relation inverse s'établisse de manière mécanique hors de tout contrôle.

En trouvant des mécanismes garantissant la stabilité de ce partage, on réduirait le risque que de nouveaux chocs de croissance n'obligent à de nouvelles réouvertures à chaud du dossier. Celles-ci sont déstabilisantes pour les plus jeunes, à la fois pour leurs perspectives d'avenir et leur situation présente. Ces réouvertures à chaud peuvent leur donner l'impression d'un processus de réforme sans fin voué à réduire à peu de choses leurs retraites futures, ce qu'il n'est pas. Elles se traduisent aussi par des à-coups des règles de départ en retraite qui peuvent avoir des effets immédiats sur leur accès à l'emploi : la hausse de l'âge de la retraite n'a pas de raison de freiner l'accès à l'emploi des plus jeunes lorsqu'elle est progressive, mais elle risque davantage de le faire lorsqu'elle doit connaître de brusques accélérations.

Un système plus lisible ?

Cette stabilisation de la trajectoire des retraites peut se faire sans remettre en cause la structure actuelle du système, en remplaçant au cas par cas les règles d'indexation par d'autres correcteurs de trajectoire, calés sur les évolutions démographiques, et adaptés aux logiques propres à chaque système : points ou annuités.

Une autre option est à débattre : faire de ce chantier une partie d'un chantier plus large d'harmonisation substantielle des règles des différents systèmes. Il n'offrirait pas nécessairement de marge financière supplémentaire au profit des générations les plus jeunes, mais celles-ci pourraient être néanmoins gagnantes à un système plus lisible. Un système complexe et éclaté nuit à la prévisibilité des droits et il est susceptible de générer une multitude d'inégalités entre catégories d'assurés ou d'alimenter le soupçon que de telles inégalités existent. Qu'il y ait des inégalités de traitement est tout à fait admissible mais, pour quelles soient admises, il faut qu'elles soient clairement identifiées et répondent à des objectifs redistributifs partagés.