

## Alterindicateurs

# Retraites et (in)sécurité économique : d'autres indicateurs (et d'autres politiques) sont possibles

Focalisé sur les coûts des systèmes actuels et sur leur futur équilibre budgétaire, le débat sur les retraites en France et en Europe souffre d'un biais particulièrement néfaste : cet important débat social est réduit à la recherche de « solutions » à un « problème » prédéfini, limité, conçu uniquement à travers le prisme d'une stricte vision financière (la « soutenabilité » du financement futur des retraites compte tenu du « vieillissement » des populations). Dans ce débat, ce sont, une nouvelle fois, les définitions et les critères d'évaluation dominants portés par les acteurs économiques et financiers, repris par les tenants (acteurs politiques et administratifs) de l'orthodoxie budgétaire, qui s'imposent au détriment de toute autre problématique.

Mettre l'accent seulement sur le rapport entre le nombre d'actifs et le nombre d'inactifs<sup>1</sup>, sur des prévisions à moyen et long terme de déficits du système, comme le font en France la statistique publique et le Conseil d'orientation des retraites<sup>2</sup>, revient à entériner *a priori*

1. La France se situe sous ce rapport en position quasi médiane dans l'ensemble des pays de l'OCDE, à l'horizon de 2050. Cf. OCDE *Factbook 2009*, p.19.

2. <http://www.cor-retraites.fr/>

FRÉDÉRIC LEBARON

l'idée que la part consacrée par la société à la sécurité économique des plus âgés ne peut que diminuer alors que s'accroît régulièrement l'espérance de vie et que stagnent la démographie des actifs occupés et la production marchande<sup>3</sup>. Raisonnablement étrange, puisque le niveau de richesse sociale n'a jamais été aussi élevé, permettant théoriquement d'accroître la part globale des ressources redistribuées en faveur d'un groupe de plus en plus nombreux d'inactifs âgés. Avec la poursuite vraisemblable des gains de productivité, il ne s'agirait finalement que d'affecter une part croissante de ceux-ci à la

3. Louis Maurin emploie l'expression d'« équation des retraites » pour décrire ce qui est finalement l'équation du financement futur des retraites, où la solution réside dans plusieurs variables : montant et durée des cotisations, élargissement de l'assiette des revenus contributifs. Même dans ce cadre, il n'y a aucune inéluctabilité de l'allongement de la durée de cotisations. L. Maurin, *Déchiffrer la société française*, Paris, La Découverte, 2009, p.110. Il s'agit plutôt ici de récuser la réduction du problème à un problème de « financement », dans la perspective développée par Julien Duval à propos du « déficit de la sécurité sociale » : J. Duval, *Le mythe du « trou de la Sécu »*, Paris, Raisons d'agir, 2007.

partie de la population qui ne concourt plus directement à l'activité productive marchande (ce qui ne signifie pas, faut-il le souligner à nouveau, qu'elle ne participe pas à la production de bien-être, par exemple à travers tout un ensemble de services offerts au sein des familles – garde et éducation des enfants, pratiques culturelles, etc. – ou dans un cadre bénévole, les deux échappant bien sûr à la comptabilité nationale).

Il est vrai que les cotisations de retraite ne sont ici que l'une des formes que prend le prélèvement obligatoire, auquel les catégories sociales privilégiées sont devenues plus réticentes au fur et à mesure de l'avancée du programme économique néolibéral<sup>4</sup>. Au fur et à mesure qu'elles s'enrichissent, elles acceptent en effet de moins en moins de contribuer à un système collectif dont elles considèrent ne plus dépendre directement pour leur propre sécurité économique, ouvrant la voie à une privatisation globale de l'ensemble du système dont feraient les frais les plus pauvres.

La question du financement des retraites présentes et futures devrait pourtant découler d'une discussion préalable sur la signification et l'importance de ceux-ci pour le *bien-être collectif* des citoyens. Dans les travaux sur les « alterindicateurs », c'est la notion de « sécurité économique » qui est associée à

l'existence et à la solidité de systèmes de retraite qui peuvent être publics, privés ou mixtes, et présenter diverses caractéristiques institutionnelles en fonction de l'histoire sociale des pays. Comme l'on peut lire dans le rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi, « de nombreux pays sont passés de régimes de retraite à prestations définies à des régimes de retraite à cotisations définies et ont appliqué dans le même temps des réductions aux retraites fournies par les services publics, ce qui a eu pour conséquence d'accroître l'insécurité liée à la retraite. Il s'agit de changements importants dans le bien-être sociétal, bien que la valeur de la "sécurité de la retraite" fournie traditionnellement par les employeurs ou par les pouvoirs publics ne soit pas prise en compte dans notre système de comptabilité nationale »<sup>5</sup>.

Ou encore, un peu plus loin: « la vieillesse n'est pas, en soi, un facteur de risque, mais elle peut être à l'origine d'une insécurité économique du fait de l'incertitude concernant les besoins et les ressources futurs, après la sortie du marché du travail. Deux types de risque sont particulièrement importants. Le premier est le risque de ressources inadéquates pendant la retraite en raison de l'insuffisance des prestations fournies. Même lorsqu'aucun risque n'est lié aux montants des retraites, il peut exister une incertitude quant à l'adéquation des prestations si elles ne sont pas indexées sur l'inflation. Et même lorsqu'elles le sont, si le bien-être est influencé par les revenus relatifs, lorsque ceux des salariés sont en rapide augmentation, les personnes âgées peuvent ressentir un risque de pri-

4. Pour une illustration de l'ensemble des arguments déployés contre les différents dispositifs fiscaux, en particulier contre la progressivité de l'impôt, voir OCDE, *Réformes économiques. Objectif croissance 2009*, Paris, OCDE, 2009, en particulier le chapitre 5 de la partie II, qui conclut que la hausse de la fiscalité réduit le PIB par habitant sur le long terme, contre toutes les observations historiques disponibles sur ce plan... Les prélèvements liés aux cotisations sociales ont pris de l'ampleur dans l'ensemble des pays de l'OCDE.

5. Joseph Stiglitz, Amartya Sen, Jean-Paul Fitoussi, *Richesse des nations et bien-être des individus*, préface de Nicolas Sarkozy, Paris, Odile Jacob, 2009, p.91.

vation relative. Le second risque est la volatilité des retraites : si tous les systèmes d'assurance-retraite s'exposent à certains risques, le rôle de plus en plus important du secteur privé dans le financement des pensions de vieillesse et le transfert consécutif des risques des pouvoirs publics et des entreprises vers les individus a entraîné une volatilité accrue des pensions » (Ibid, p. 118-119).

C'est, en effet, la volatilité des pensions qui, dans les travaux sur ces questions, a le plus souvent été associée à l'insécurité économique engendrée dans la période récente du capitalisme financier par le développement des fonds de pension, comme l'indique un rapport du Bureau International du Travail de 2004, prémonitoire plusieurs années avant la grande crise financière mondiale : « la volatilité des fonds de pension – et le mouvement de prestations définies vers des contributions définies – a accru l'insécurité de millions de salariés pour qui les fonds sont maintenant les véhicules de pension primaires et qui ont vu des milliards de dollars s'évaporer des paiements futurs des fonds de pension dans la plus récente chute des marchés d'actions » (BIT, *Economic security for a better world*, Genève, BIT, 2004, p.38).

Quatre éléments (mesurables par quatre types d'indicateurs) concourent plus largement à cette fonction globale de sécurisation économique :

- le niveau (absolu et relatif) des pensions de retraite versées aux anciens travailleurs ;

- leur régularité (ou, à l'opposé, la volatilité) ;

- la fonction proprement politique de systèmes fondés sur la cohésion sociale et inter-générationnelle (principe de *solidarité*),

- enfin la possibilité de bénéficier d'une pension durant un temps de vie

suffisamment important (en valeur absolue et relative) : on pourrait calculer pour la mesurer un indicateur socio-démographique au niveau individuel (un individu a bénéficié pendant  $n$  années – ou  $p$  % – de sa vie d'une pension de retraite), mais surtout bien sûr au niveau collectif (pour une catégorie professionnelle dont on connaît l'espérance de vie, pour un pays, etc.)<sup>6</sup>.

Les réformes des retraites en Europe ont eu tendance à réduire le niveau relatif des pensions et à diminuer leur régularité en faveur de placements financiers à risque, participant de la précarisation liée à la flexibilisation des conditions de vie sous le capitalisme financiarisé. Ces deux éléments fondamentaux, qui sont encore mal mesurés, ont peut-être contribué à nourrir un sentiment plus général d'insécurité des personnes âgées, renforçant au sein de certaines fractions des tendances répressives et autoritaires qui s'expriment tout particulièrement en matière d'immigration, de maintien de l'ordre, etc. La montée de l'insécurité économique chez les plus âgés ne les conduit en effet sans doute pas particulièrement à remettre en cause l'ordre social établi, mais plutôt à trouver dans la répression des délits les plus visibles au sein de l'espace public, et dans la stigmatisation de groupes particuliers (jeunes, immigrés, etc.), un exutoire commode à leur propre sentiment de déclin et à leur fragilité socioéconomique<sup>7</sup>.

6. Cet (alter)indicateur permettrait de comparer les pays sous le rapport du nombre absolu d'années de retraite qu'ils procurent à leurs citoyens, et de la part relative du temps de retraite dans une vie. Ces données seraient à combiner avec des indicateurs de niveau et de régularité.

7. Cette hypothèse semble cohérente avec les observations sur le « sentiment d'insécurité » des personnes âgées riches et avec les tendances au vote « sécuritaire » qui les caractérisent.

Ces réformes ont aussi miné le troisième élément de la sécurité économique procurée par les systèmes de retraite, la cohésion sociale et inter-générationnelle : elles ont ainsi affecté plus largement la solidarité sociale et politique rendue plus forte par la montée des États-providence (ou mieux des États sociaux) dans les pays plus développés. Difficile à mesurer, cet effet (qu'on pourrait dire « durkheimien ») de dislocation des solidarités, qui se traduit par une montée des inégalités de revenus, n'est sans doute que très partiellement compensé par le retour de formes de solidarité familiale entre générations, variables selon les groupes sociaux, les pays.

Au-delà du « symbole » de la réforme de l'âge légal de départ à la retraite (« âge officiel »), qui a en France une grande résonance historique, c'est la tendance au recul de la fin de vie active, promue par l'ensemble des acteurs politiques dominants, qui peut aisément être mise en cause à la lumière d'une vision élargie du bien-être : la part du temps d'activité productive (au sens étroit, repris de l'univers marchand, qui est celui de la comptabilité nationale) au sein d'une vie n'a cessé de diminuer au fur et à mesure du développement économique et social, de la montée de l'État social. Or, ce mouvement a grandement participé de la croissance du bien-être collectif ; il s'accompagne d'un développement des loisirs et de pratiques non marchandes qui sont des vecteurs directs de bien-être « sociétal » ; de plus les pensions de retraite assurent aussi par ailleurs, ne l'oublions pas, un volant important et stable de demande solvable au marché (souvent souligné par les professionnels des études de marché) et ne se réduit pas du tout à un « coût » (auquel on ajoute usuellement

les dépenses de santé) pour la collectivité<sup>8</sup>.

L'OCDE rappelle incidemment le caractère récent de la perspective politique visant à reculer l'âge officiel et effectif de départ en retraite : « *Après avoir fortement diminué dans la plupart des pays de l'OCDE, à l'exception du Japon et de la Corée, au cours des 30 dernières années, l'âge effectif de la retraite s'est stabilisé ou a recommencé à augmenter sous l'effet d'une conjonction de facteurs : élévation de l'espérance de vie, existence de conditions favorables sur le marché du travail et renforcement des incitations financières au travail adressées aux seniors. Le relèvement de l'âge officiel de la retraite a pu jouer un rôle dans certains pays. Entre 1999/2002 et 2002/2007, l'âge effectif de la retraite a augmenté de plus d'un an pour les femmes de 13 pays de l'OCDE et de 7 pour les hommes. Le Mexique, la Nouvelle-Zélande et la Turquie font partie des pays où l'âge effectif de la retraite pour les femmes a fortement augmenté. S'agissant des hommes, la hausse a été particulièrement importante en Corée, en Nouvelle-Zélande et en Suède. Il existe cependant des pays où l'augmentation de l'espérance de vie s'accompagne d'un déclin de l'âge effectif de la retraite*

8. De la même façon, le temps de travail annuel a eu tendance à diminuer et l'on sait que, là aussi, des fantasmes de restauration d'une époque révolue se sont exprimés de diverses façons (« travailler plus pour gagner plus »...). Il n'y a pas lieu, par ailleurs, de penser qu'un gain de temps de loisir annuel doit nécessairement se « monnayer » en pertes de nombre d'années d'inactivité en « fin de cycle de vie » : l'un et l'autre peuvent continuer à se cumuler, dans des proportions qui pourraient être variables selon la nature du travail, sa pénibilité, etc., mais qui devraient dans tous les cas être le résultat d'une vaste négociation sociale et non de décisions politiques unilatérales et toujours régressives.

(par exemple l'Islande pour les femmes et le Danemark pour les hommes »)<sup>9</sup>.

Il n'y a aucune raison de poser que le processus d'allongement de la vie « inactive » devrait soudain s'inverser, et que les gains parallèles d'espérance de vie et de productivité du travail devraient nécessairement se traduire par un surcroît relatif de temps de vie consacré à la production marchande plutôt qu'au développement d'activités non marchandes génératrices de bien-être collectif : militantisme associatif, construction de liens sociaux, développement de solidarités familiales, de voisinage, etc. Si l'on considère la contribution de la vie abusivement qualifiée d'« inactive » au développement net du « capital social » (au sens de Putnam) global, là encore mal mesuré pour l'instant par la statistique publique, on peut même douter de la réalité d'un « déséquilibre » actuel et même futur des systèmes de retraite dans les pays où l'État social reste important... Cette contribution invisible des plus âgés à la richesse collective non marchande ne cesse en effet de s'accroître avec les progrès de la santé et sera toujours plus élevée au fur et à mesure du vieillissement de la population.

Le « bouclage » financier du choix collectif qui consiste à *accroître* et non à *réduire* le temps de la retraite au détriment de la « vie active » relève dès lors d'une question plus classiquement socio-fiscale<sup>10</sup>: sur quels flux et stocks

de richesse monétaire peut et doit reposer le financement durable, socialement accepté, de ce choix ? Décision politique par excellence, elle est pour l'instant soumise à la prééminence des critères financiers et d'une vision strictement budgétaire. De nouveaux instruments de mesure devraient pourtant conduire à « voir les choses différemment » et favoriser l'adoption de politiques tournées vers le bien-être social et non vers les seuls intérêts des classes économiquement dominantes. ■

9. OCDE, *Panorama de la société 2009. Les indicateurs sociaux de l'OCDE*, Paris, OCDE, 2009, p. 88-89. Il est frappant de voir que le discours budgétaire sous-tend la présentation de ces indicateurs et qu'aucune analyse de la contribution des retraites au bien-être ne soit développée par l'OCDE, qui s'est faite l'un des champions de l'allongement de la durée de vie active.

10. En France, les travaux de Marc Leroy ont contribué à rouvrir une vaste perspective à la sociologie de la fiscalité, qu'ont initiée

Weber, Elias et Schumpeter. Voir par exemple M. Leroy (dir.), *Mondialisation et fiscalité. La globalisation fiscale*, Paris, L'Harmattan, Collection Finances Publiques, 2006.