

Le savant et la politique

La mobilisation sociale contre la réforme des retraites en France : une mise en perspective

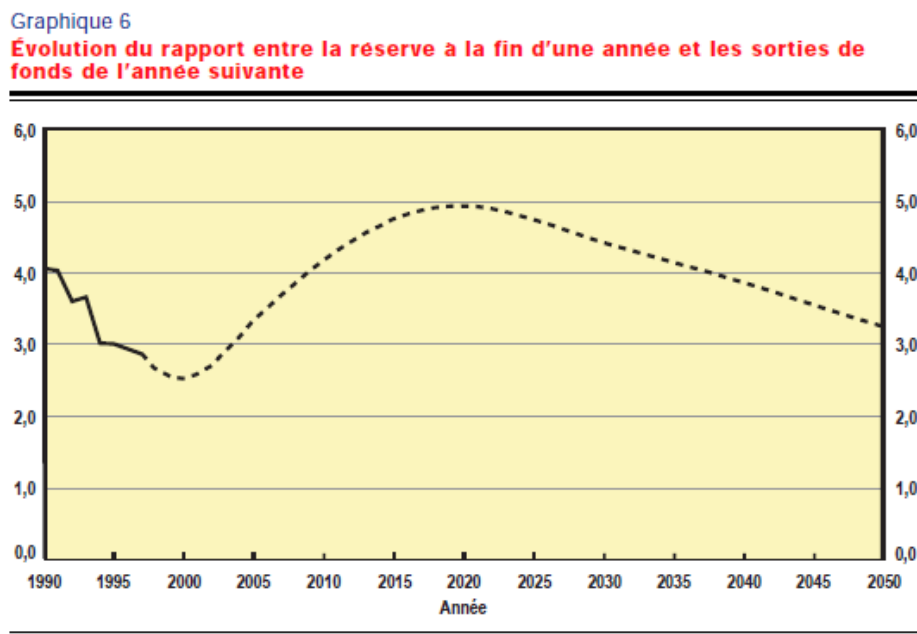
Michel Lizée
Économiste retraité
Service aux collectivités
UQAM

La mobilisation sociale contre la réforme des retraites en France découle, entre autres, de choix qui n'ont pas été faits il y a vingt ans pour sécuriser et pérenniser les régimes de retraite français. À ce moment, les Français ont bien décidé d'envisager un fonds de réserve et de stabilisation de la cotisation afin de pouvoir « digérer » la bulle des baby-boomers sans déséquilibrer ces régimes en maintenant une cotisation stable, mais n'ont jamais provisionné adéquatement cette réserve.

La réforme de 1998 au Québec et au Canada

Au Canada, les régimes publics RPC (Régime de pensions du Canada) et RRQ (Régime de rentes du Québec) sont essentiellement des régimes par répartition, comme en France, avec une modeste réserve de stabilisation. Mais contrairement à la France, une réforme ambitieuse du RPC/RRQ a eu lieu en 1998. Face à une baisse du niveau de la réserve et la prévision de sa disparition complète, le gouvernement québécois et la ministre Louise Harel ont alors forcé la main au reste du Canada pour ne pas procéder à des coupures massives. Se sont donc articulées les stratégies québécoise et canadienne d'augmenter la cotisation totale aux régimes publics, celle du RRQ passant de 6,6 % à 9,9 % en six ans (de 1998 à 2003). L'objectif était de constituer une réserve suffisamment élevée pour absorber le choc financier du départ à la retraite des baby-boomers entre 2015 et 2040. Les effets de cette stratégie sont très bien illustrés dans ce graphique tiré de l'évaluation actuarielle de 1997 du RRQ au moment de l'adoption de la réforme :

Graphique 1. Évolution du rapport entre la réserve à la fin d'une année et les sorties de fonds de l'année suivante



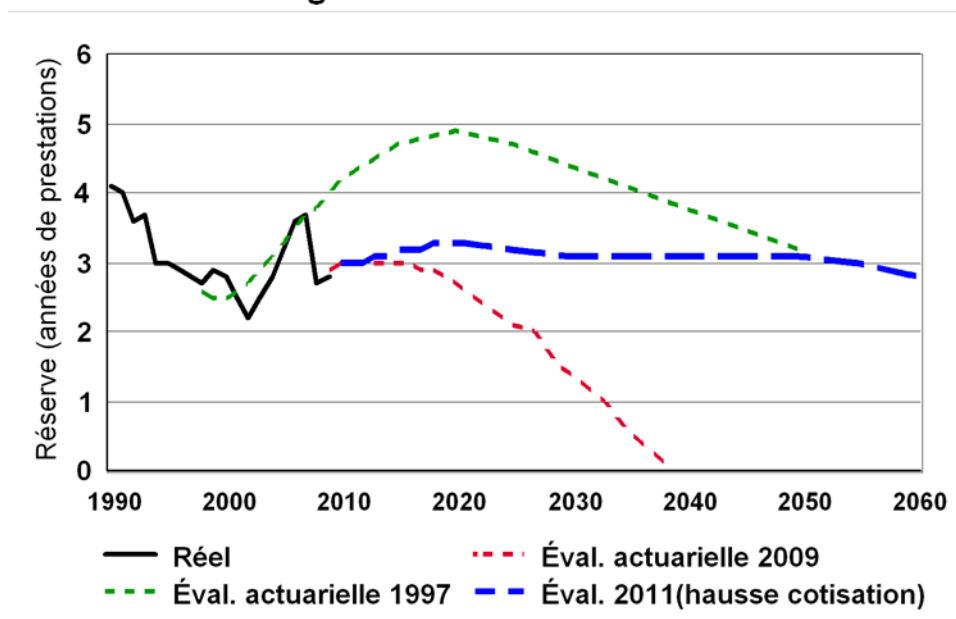
Source : Régie des rentes du Québec, *Analyse actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 1997*, p. 35

La hausse de la cotisation permet de faire croître la réserve de façon importante jusqu'en 2020. Alors que les premiers baby-boomers prennent leur retraite à partir de 2005, la réserve continue de croître. Quand le plus gros de cette cohorte passe à la retraite, entre 2015 et 2040, on voit que le niveau de la réserve devrait être suffisant pour payer les rentes requises. Cette stratégie devrait permettre de revenir en 2050, soit quand la plupart des baby-boomers ne seront plus là, au même niveau de réserve qu'au moment de la réforme en 1998.

Dans le cas du RPC, cette réforme a porté fruits et permet de prédire une viabilité du RPC jusqu'en 2095. Par contre, il a fallu apporter un ajustement à la cotisation du RRQ de 9,9 % à 10,8 % entre 2011 et 2016 pour refléter une plus grande part de personnes âgées, des retraites plus hâtives et une hausse de productivité moins favorable que dans le reste du Canada. C'est ce qu'illustre le graphique suivant :

Graphique 2. Projection de la réserve du Régime de rentes du Québec

Projection de la réserve du Régime de rentes du Québec



Source : auteur, sur la base des données tirées d'évaluations actuarielles de la Régie des rentes du Québec. Régie des rentes du Québec, *Analyse actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 1997*. Québec : Régie des rentes du Québec, p. 115
Régie des rentes du Québec, 2010. *Analyse actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 2009*. Québec : Régie des rentes du Québec, p. 35
Régie des rentes du Québec, 2011. *Rapport actuariel modifiant l'Analyse actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 2009*. Québec : Régie des rentes du Québec, p. 12.

Et en France, il y a vingt ans ?

J'ai été associé à cette problématique il y a vingt ans, en raison des débats en cours en France sur la pertinence de la mise sur pied d'un Fonds de réserve et de stabilisation. J'ai alors collaboré avec l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES) de Paris, un institut de recherche dont le conseil d'administration est formé des différentes confédérations syndicales françaises. Dans ce contexte, j'avais publié trois articles, entre 1998 et 2001¹, et effectué deux présentations sur la réforme canadienne et québécoise du RPC/RRQ. J'ai expliqué à cette occasion qu'une hausse rapide du taux de cotisation visait à augmenter suffisamment la réserve actuarielle pour qu'elle permette au RPC/RRQ d'absorber la bulle des baby-boomers entre 2020 et 2050, tout en conservant une cotisation stable et un régime viable pendant toute la période.

L'augmentation de la réserve de stabilisation était perçue comme une évolution vers la capitalisation. Or, on pouvait sentir à l'époque une très forte opposition à la capitalisation, perçue comme plus individualiste alors que la répartition serait symbole de solidarité entre générations :

¹ Dans *La Chronique internationale de l'IRES* (1998), *la Revue de l'AFPEN* (1999) et *La Lettre de l'Observatoire des retraites* (2001, en français et en anglais).

« Le système de retraite par répartition est considéré aujourd'hui comme un acquis social et un symbole de solidarité entre générations : les actifs cotisent pour financer les pensions des retraités. Dans le discours, ce mode de financement est opposé au système par capitalisation qui, en France, résonne comme une forme d'individualisme : le futur retraité se constitue une épargne dont il pourra jouir lors de ses vieux jours, mais sans compter sur le soutien de ses compatriotes ; chacun cotise pour soi sans qu'il y ait de redistribution. »²

On notera que la forme de régime capitalisé évoquée ici semble davantage à un régime à cotisation déterminée qu'un régime à prestations déterminées. Ce dernier type de régime, en effet, a une très forte composante de mutualisation des risques entre l'ensemble des participants actifs et retraités, et donc de solidarité sociale. Il y aurait donc, dans cet extrait, confusion entre le type de régime et la forme de financement. Soulignons de plus que la gauche institutionnelle a forgé ses positions dans le cadre d'une critique du capitalisme financiarisé : une hausse marquée de la capitalisation des fonds de réserve contribuerait précisément, selon elle, à accélérer la financiarisation du capitalisme en France. Il faut rappeler enfin que hausser provisoirement le niveau de la réserve pour absorber une bulle démographique pour revenir éventuellement au niveau normal de réserve dans le cadre d'un régime par répartition, ce qui est le cas dans les deux graphiques plus haut, ne constitue en rien un basculement vers la capitalisation pure et dure.

Ce que la citation plus haut ne dit pas, c'est qu'un régime par répartition devient soumis à de très grandes pressions quand le ratio actifs/retraités se détériore de façon continue, ce qui s'est déjà produit en France et va probablement s'accélérer dans les dix prochaines années.

Un facteur historique est aussi venu amplifier le rejet a priori des régimes capitalisés en France. Le peu de succès des régimes d'épargne par capitalisation issus de la loi de 1920 dite des « retraites ouvrières et paysannes » et surtout l'effondrement des régimes capitalisés issus des lois sur les assurances sociales de 1928 et 1930, durement frappés par la Grande crise de 1929 et les niveaux excessifs des frais découlant de la multiplicité des régimes, ont contribué à discréditer définitivement les régimes capitalisés.

Des fonds de réserve constitués en principe, mais sans réel financement

L'idée d'une réserve semblait toutefois avoir fait son chemin, avec la mise en place d'un « Fonds de réserve pour les retraites » dans la loi de financement de la Sécurité sociale pour 1999. Toutefois, le niveau et la provenance du financement requis pour faire face aux changements démographiques n'ont jamais été précisés et les montants investis étaient insuffisants. Une conversation récente avec une experte du Conseil d'orientation des retraites (COR) a confirmé ce que je pressentais il y a vingt ans. Il faut préciser aussi que le niveau de réserve requis aurait été nettement plus important que celui requis au Canada, en raison du niveau des prestations beaucoup plus élevé en France. À mon avis, cette inaction il y a vingt ans est un des facteurs

² « Capitalisation puis répartition : l'histoire de nos retraites » par Maxime Tellier. France Culture, 2019. <https://www.franceculture.fr/societe/capitalisation-puis-repartition-lhistoire-de-nos-retraites>.

importants, mais négligés, à la racine des crises sociales récurrentes en France autour de la « réforme des retraites ».

Par son refus, au début des années 2000, de financer adéquatement des fonds de réserve pour faire face au déséquilibre croissant retraités/travailleurs actifs, la France se retrouve avec la nécessité de faire des ajustements analogues à des « visites périodiques chez le dentiste ». De façon répétée, il faut obtenir une nouvelle combinaison de hausses de cotisations et de baisses de prestations afin de tenir jusqu'à la prochaine réforme. Chaque « visite chez le dentiste » débouche inévitablement sur une nouvelle crise sociale. En raison des compromis consentis, la prochaine « visite chez le dentiste » n'est jamais très loin dans le temps. Chaque nouvelle réforme ne suffit jamais. L'actuelle non plus, probablement, surtout maintenant que le président Macron a renoncé à l'âge pivot de 64 ans et revient à 62 ans pour répondre aux demandes de l'une des organisations syndicales et diviser ainsi le mouvement.

Et la hausse réclamée par certains de l'âge de la retraite au Canada ?

Du côté canadien et québécois, on voit resurgir, comme en France jusqu'au recul récent du président Macron, la demande pour un relèvement de l'âge de la retraite. Avec les mesures adoptées il y a vingt ans pour le RPC/RRQ, nos régimes publics avec leur âge de retraite actuel sont en bonne santé financière aussi loin que nous laissent entrevoir les projections actuarielles. Il n'y a donc aucune raison financière liée à la santé financière des régimes publics d'imposer ce relèvement de l'âge de la retraite.

Si cette mesure est destinée à faire face aux pénuries de main-d'œuvre, des options existent. Ainsi, plutôt que de chercher à attacher les gens à leur poste avec des pertes de revenu de retraite, et ainsi pénaliser les personnes aux revenus les plus modestes et aux conditions de travail les plus difficiles, j'aurais deux suggestions à faire :

- a) Étudier d'abord les incitatifs (y inclus au niveau des normes fiscales relatives aux régimes de retraite) et aménagements organisationnels qui amèneraient des travailleurs à demeurer au travail ou même à y revenir provisoirement : les modifications au SRG constituent un pas intéressant en ce sens ;
- b) Toute discussion sur cette problématique devra se faire en tenant compte des analyses d'experts (je pense entre autres aux travaux du professeur-chercheur Yves Carrière) et inclure dans les discussions des facteurs comme l'évolution de l'espérance de vie selon le quintile de revenu, l'incidence de la pénibilité de l'emploi sur la santé, l'âge de retraite et l'âge de décès, ou encore l'évolution comparée de la durée anticipée de la vie en emploi et de la durée anticipée de la retraite selon le niveau de revenu et le sexe.