

FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE ET STRATÉGIE FRANÇAISE DE FINANCES PUBLIQUES 2009-2012

CHRISTIAN SAINT-ÉTIENNE *

Compte tenu du poids de la protection sociale, il est essentiel de clarifier les principes qui doivent guider son financement. Il faut également assurer la cohérence entre l'augmentation des prestations et les capacités contributives du pays.

261

COMMENT FINANCER L'ÉTAT-PROVIDENCE ?

Comment doit-on financer l'État-providence pour améliorer sa régulation ?

En France, le financement de la protection sociale a été longtemps assis sur le travail. La mise en œuvre de la contribution sociale généralisée (CSG) en 1991 et son renforcement en 1997 ont commencé à modifier le financement de la protection sociale.

Entre 1978 et 2006, le niveau des prélèvements obligatoires des administrations de sécurité sociale dans le PIB a progressé de six points, passant de 16 % à 22 % du PIB. Dans le même temps, le poids des cotisations sociales dans le financement est passé de 90 % à 60 %, la CSG assurant 22 des 30 points d'écart.

Si l'on doit réduire encore le poids des cotisations sociales dans le financement de la protection sociale, il convient de préciser l'objet de la réforme avec une grande rigueur.

* Professeur, universités de Tours et de Paris-Dauphine, membre du Conseil d'analyse économique.

La protection sociale se scinde en protection individuelle et protection collective (voir tableau 1).

La *protection sociale individuelle*, c'est-à-dire la protection qui bénéficie directement aux assurés - salariés et indépendants -, comprend l'assurance-vieillesse, l'assurance-chômage, les indemnités journalières et l'assurance contre les accidents du travail. Il s'agit, dans l'ordre, de verser une pension de retraite, des prestations chômage ou des indemnités maladie dont le montant est lié aux cotisations versées, ou des allocations de remplacement en cas d'accident du travail. Financer la protection sociale individuelle, liée au salariat, par une cotisation collective, comme la CSG, serait gravement inéquitable, car les prestations sont personnelles et liées au montant des cotisations. La protection sociale individuelle doit être financée par des cotisations assises sur le seul travail. La protection sociale individuelle a atteint 16,15 % du PIB en 2006.

La *protection sociale collective* concerne la protection sociale qui bénéficie à l'ensemble de la population : actifs, inactifs, résidents légaux voire illégaux. Il s'agit de l'assurance-maladie et des prestations d'invalidité, de la politique familiale, des aides au logement et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Financer la protection sociale collective, liée à la simple résidence sur le territoire, par des cotisations individuelles sur le travail serait donc injuste. La protection sociale collective, à l'exception possible de la lutte contre la pauvreté, doit être financée soit par la CSG, soit par un *mix* de CSG et de TVA lorsque l'on considère la possibilité d'introduire une TVA dite sociale. La TVA sociale désigne une surtaxe de TVA reversée aux régimes sociaux. On peut encore envisager d'introduire une taxe sur le chiffre d'affaires annuel de la production et du commerce marchands (TCA), cette taxe étant à un taux très faible (1 ou 2 %). La protection sociale collective a atteint 13,21 % du PIB en 2006.

Les prestations sociales relevant de la protection sociale individuelle et de la protection sociale collective ont donc atteint 29,36 % du PIB en 2006. En incluant les frais de gestion, les frais financiers et les autres dépenses, la totalité de la dépense de protection sociale s'est établie à 30,9 % du PIB en 2006, soit 61 % de la dépense publique, hors intérêts sur la dette publique. C'est dire si la rationalisation du financement de la protection sociale est un élément clé de la nécessaire réforme des finances publiques de notre pays.

Tableau 1
Prestations sociales par risques en 2006

	(en Md€)	(en pourcentage du PIB)
Protection sociale individuelle	289,4	16,15
Vieillesse - survie	235,2	
Assurance - chômage (1)	35,9	
Indemnités journalières	9,8	
Accidents du travail	8,5	
Protection sociale collective	236,8	13,21
Assurance - maladie	140,3	
Invalité	26,6	
Politique familiale	47,8	
Logement	14,0	
Lutte contre la pauvreté et l'exclusion	8,1	
Total	526,2	29,36

Note : (1) y compris insertion professionnelle.

Source : Comptes de la protection sociale (2006).

En ce qui concerne la protection sociale collective, et si l'on retient le principe de financements affectés, la CSG, assise sur l'intégralité des revenus directs et de substitution, la TVA sociale et la TCA doivent financer l'assurance-maladie, l'invalidité, la politique familiale (maternité comprise) et la politique du logement car il s'agit d'opérer une redistribution uniquement horizontale entre malades et bien-portants, ou entre ménages « avec » et sans enfants ou de permettre à chacun de se loger. Seule la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale relève éventuellement d'une redistribution verticale et peut être financée par l'impôt sur le revenu. Mais on peut aussi, pour des raisons de compétitivité face à la compétition fiscale destructrice qui sévit en Europe, financer la lutte contre la pauvreté par un *mix* de CSG et TCA.

Si l'on passait d'un financement de la protection sociale collective, qui repose encore largement sur des cotisations sur les salaires, à un financement en totalité par la CSG, la TVA ou la TCA, les salariés seraient gagnants car on élargirait, plus encore qu'aujourd'hui, la base de financement de la sécurité sociale à tous les revenus. De plus, la TVA sociale et surtout la TCA frapperaient toutes les consommations sur le territoire français quelle que soit leur origine.

ÉVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES FRANÇAISES

Le tableau 2 fait apparaître que la France n'a pas respecté en 2007-2008 ses obligations résultant du Pacte de stabilité et de croissance tel qu'il a été modifié en mars 2005 (PSC 2005). Le PSC 2005 fait obligation aux États membres, qui ont une dette publique supérieure à la limite de 60 % du PIB, de réduire leur déficit public structurel d'au moins un demi-point du PIB par an. La croissance de la France ayant été proche du potentiel en 2007-2008, le déficit aurait dû être réduit d'un point de PIB en deux ans. En fait, le déficit public devrait se situer en 2008 à un niveau proche de celui qui a été atteint en 2005.

Compte tenu de l'intensité de la concurrence fiscale au sein de l'Union européenne (voir Saint-Étienne et Le Cacheux, octobre 2005), la France ne peut espérer réduire son déficit en augmentant ses prélèvements obligatoires. Elle doit donc mieux maîtriser l'augmentation de la dépense publique, ce qui suppose de mieux contrôler la progression de la dépense de protection sociale qui s'établissait à 62,4 % de la dépense publique hors intérêts de la dette en 2007 (voir tableau 2). Il est urgent de freiner la hausse des prestations sociales qui ont atteint 29,5 % du PIB en 2007.

264

Tableau 2
Les comptes de la protection sociale, 2000-2008

	2000	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	(en Md€)						
Dépenses de protection sociale	419,6	487,2	513,4	535,0	553,7		
Prestations de protection sociale	399,1	463,0	487,8	509,2	526,2		
Prestations sociales	349,4	403,5	422,7	441,1	456,8		
Prestations de services sociaux	49,7	59,5	65,1	68,1	69,4		
Frais de gestion (1)	20,5	24,2	25,6	25,8	27,5		
Solde financier de la protection sociale	7,7	-6,2	-11,9	-8,7	-2,9		
PIB	1 441	1 595	1 660	1 726	1 807	1 892	1 960
	(en pourcentage du PIB)						
Dépenses de protection sociale = DPS	29,1	30,5	30,9	31,1	30,9	31,0	31,0
Prestations de protection sociale (2)	27,7	29,0	29,4	29,6	29,4	29,5	29,5
Santé [maladie, invalidité, AT (3)]	9,4	10,2	10,4	10,4	10,3		
Vieillesse - survie	12,3	12,6	12,8	13,0	13,1	13,2	
Maternité - famille	2,7	2,6	2,7	2,7	2,7		
Emploi	2,0	2,3	2,3	2,2	2,0		
Logement	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8		
Pauvreté - exclusion sociale		0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	
Solde financier de la protection sociale	0,5	-0,4	-0,7	-0,5	-0,2	-0,3	

	2000	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dépenses publiques	51,6	53,4	53,2	53,4	52,7	52,4	52,5
Dont intérêts sur la dette	2,9	2,8	2,8	2,7	2,6	2,7	2,8
Dont FBCF	3,1	3,1	3,1	3,3	3,3	3,2	3,2
Dépenses publiques hors intérêts	48,7	50,6	50,4	50,7	50,1	49,7	49,7
Dépenses publiques hors intérêts et DPS	19,6	20,1	19,5	19,6	19,2	18,7	18,7
Prélèvements obligatoires	44,1	42,9	43,2	43,6	43,9	43,3	43,3
Déficit public	1,5	4,1	3,6	2,9	2,4	2,7	2,9
Dette publique	57,3	62,9	64,9	66,4	63,6	63,9	65,5

(1) y compris frais financiers et autres dépenses.

(2) ratio appelé « taux de redistribution sociale ».

(3) AT = Accidents du travail.

Sources : Comptes de la protection sociale 2006, comptes de la nation 2006, Programme de stabilité et de croissance 2009-2012 (Minefi, décembre 2007), prévisions de l'auteur pour 2008.

UN EXEMPLE DE RÉFORME POSSIBLE : LE DOSSIER DES RETRAITES

La nécessaire maîtrise de la hausse des prestations sociales suppose notamment une réforme ambitieuse des régimes de retraite en répartition, les dépenses au titre des régimes de vieillesse - survie ayant atteint 13,2 % du PIB en 2007 (voir tableau 2). L'augmentation de l'espérance de vie, spectaculaire au XX^e siècle, dans les pays industriels mais aussi dans les pays en voie de développement, se double d'une amélioration non moins exceptionnelle de l'état de santé jusqu'à 75 ans, dans les pays à haut niveau de vie, pour les 90 % de ceux qui sont en bonne santé à 50 ans.

Compte tenu de cette réalité, la quasi-totalité des grands pays industriels a décidé ou envisagé de repousser progressivement, d'ici 2040, l'âge légal de départ à la retraite à 67 ans. Sauf en France.

Non seulement, il a été décidé, en 1982, de ramener l'âge légal de départ à la retraite à 60 ans, alors que l'on savait déjà à ce moment-là qu'il s'agissait d'une erreur lourde de conséquences, mais l'on a massivement fait appel aux préretraites dans les années 1980 et 1990, avant d'aggraver ce problème avec les préretraites accordées à certains secteurs industriels, comme l'automobile. Sans parler des demandes récurrentes de retraite à 50 ans pour les chauffeurs routiers, les pompiers, etc.

En avril 1999, le rapport du commissaire général au Plan Jean-Michel Charpin a essayé de redonner un peu de perspective en proposant d'allonger la durée de cotisation à 42,5 ans pour obtenir une retraite pleine dans le régime en répartition.

Tout d'abord, il convient de rappeler que le « vieillissement en bonne santé » n'est une chance que s'il n'aboutit pas à transférer une charge de

financement insupportable sur les actifs. Nous allons bientôt avoir quatre générations vivantes, une à l'école, une au travail et deux âgées de plus de 45 ans. En 2030, les plus de 60 ans représenteront plus de 30 % de la population.

Peut-on concevoir qu'une génération active entretienne deux générations à la retraite et une à l'école, ou est-il plus raisonnable qu'il y ait deux générations qui travaillent ? Tous les grands pays industriels ont opté pour deux générations au travail. Il est donc souhaitable, voire incontournable, d'appliquer les recommandations Charpin d'un allongement de la durée de cotisation, avec une mise en œuvre progressive.

Un système de retraite *efficace* est fondé sur deux principes : les prestations sous forme de pension doivent être proportionnelles aux cotisations versées, et le prélèvement sur les actifs au bénéfice des retraités doit être supportable. Un prélèvement sera supportable, dans un monde ouvert, s'il ne dépasse pas la moyenne des prélèvements dans les pays comparables et si le poids des cotisations prélevées sur la rémunération des actifs ne conduit pas à la démotivation des actifs. Car, *in fine*, quel que soit le système de retraite, en capitalisation comme en répartition, les prestations sont un prélèvement sur la valeur ajoutée des actifs.

266

Un système de retraite est *équitable* s'il inclut une retraite minimale pour les « accidentés de la vie » à condition qu'ils aient bien résidé sur le territoire national pendant la période au titre de laquelle ils réclament une pension. Donc, un système efficace et équitable comporte une part assurancielle financée par des cotisations sociales assises sur les revenus des bénéficiaires et une part résidentielle qui doit être financée par des impôts et contributions touchant tous les revenus.

Trois réformes du régime en répartition sont déjà intervenues.

La réforme des régimes de retraite du secteur privé, intervenue en août 1993, avait initié l'adaptation des régimes de retraite au vieillissement de la population. Cette réforme prévoyait l'indexation des retraites sur les prix, l'allongement progressif de la période de durée légale de cotisation de 37,5 ans à 40 ans (avec plein effet au 1^{er} janvier 2003) et le passage progressif de la période de référence pour le calcul des pensions des 10 aux 25 meilleures années de revenus (avec plein effet au 1^{er} janvier 2008). Jusqu'à la réforme Fillon de 2003, ces mesures ne s'appliquaient qu'aux salariés dépendant du régime général de la Sécurité sociale et aux personnes affiliées au régime des professions artisanales, industrielles et commerciales, soit 79 % des actifs.

La réforme Fillon du 21 août 2003 s'est donnée comme objectif de résoudre le dossier des retraites en France, au moins partiellement c'est-à-dire sans aller aussi loin que le projet Charpin, en alignant, dans

un premier temps, la durée de cotisation dans la Fonction publique sur la durée de cotisation dans le secteur privé. Puis, dans un second temps, pourrait intervenir un allongement de la durée de cotisation de référence pour tous à 41 ans en 2012¹. La loi fixe comme objectif de maintenir stable le ratio entre la durée d'activité (40 ans actuellement) et le temps passé à la retraite (20 ans environ) : à chaque fois que l'espérance de vie augmenterait de n mois, la durée de cotisation augmenterait de $2n$. Il y aurait alors maintien du ratio dit « A/R », soit le rapport de la durée moyenne d'activité à la durée moyenne de retraite.

Un dispositif d'incitation à l'épargne individuelle en capitalisation a été mis en place, avec des avantages fiscaux réduits et un succès limité.

Les régimes spéciaux de retraite (SNCF, RATP, etc.) ont été également réformés au cours de l'hiver 2007-2008, de substantielles compensations étant accordées aux salariés de ces régimes.

Les trois réformes intervenues (1993, 2003 et 2007) devraient permettre de limiter la montée des transferts au bénéfice des pensionnés, sans résoudre le problème de fond. Résumons les enjeux financiers de la prochaine réforme nécessaire.

Sans les réformes de 1993, 2003 et 2007, les dépenses de retraite devaient atteindre 18 % du PIB en 2040 (en supposant le retour de l'indexation des retraites sur les salaires nets). Avec ces réformes, les dépenses de retraite pourraient n'atteindre que 14,5 % du PIB en 2040 en supposant que la durée de cotisation requise passe à 42 ans en 2020 et que le taux de remplacement - défini comme la première retraite nette perçue sur le dernier salaire net versé - baisse significativement selon les règles en vigueur depuis 1993. Il reste donc un besoin de financement important malgré la baisse programmée du taux de remplacement. Un nouveau train de réformes sera nécessaire à partir de 2009 pour assurer l'équilibre durable du régime en répartition.

On peut imaginer, par exemple, de porter la durée de cotisation à 42 ans dès 2016, 43 ans en 2020, 44 ans en 2024 et 45 ans en 2028. Les retraites seraient indexées sur les prix jusqu'en 2028. En portant l'âge de départ à la retraite à 61 ans en 2012, puis 62 ans en 2016 et 63 ans en 2020, et en supprimant le taux plein automatique à 65 ans progressivement entre 2009 et 2016, tout en portant le taux des cotisations sur le salaire brut/brut (charges sociales employeur incluses) de 20 % actuellement à 20,5 % en 2010 et 21 % en 2020, on résoudrait durablement le problème du financement des retraites en France. En effet, l'allongement des durées de cotisation et l'augmentation des cotisations feraient disparaître les déficits prévisionnels de ces régimes jusqu'en 2040, date à partir de laquelle le problème devient moins grave du fait du retour progressif à l'équilibre entre contributeurs et pensionnés, la vague des *baby boomers* étant passée. Ce comblement des déficits

prévisionnels est acquis principalement par l'allongement des durées de cotisation ce qui limite le nombre de retraités par actif : c'est la seule modalité efficace et équitable de rétablissement des équilibres, dans un contexte de vieillissement généralisé des populations, et c'est la modalité retenue par tous les pays développés de la planète sans exception.

Pour que ces mesures efficaces et équitables soient acceptables, une retraite à la carte serait mise en place, c'est-à-dire une retraite « actuariellement neutre » (au sens de l'équilibre entre cotisations versées et prestations reçues) entre 35 ans et 50 ans de cotisations, avec un âge minimum de départ à la retraite de 60 ans. La retraite serait calculée en tenant compte des décotes et surcotes mises en place par rapport à la durée légale de cotisation au moment du départ. De même, un cumul illimité des revenus et de la pension de retraite serait organisé après 60 ans. Ce système peut donner à des « jeunes » âgés de 60 ans, l'occasion de tenter de nouvelles aventures sans courir de risques inutiles.

Le système de retraite à la carte illustre à nouveau le fait que l'État stratège, qui anticipe les évolutions de l'allongement de la durée de vie à l'horizon 2040, est seul à même de mettre en place une réforme efficace et équitable qui redonne des degrés de liberté dans les choix des citoyens.

268

La réforme de la retraite en répartition doit s'accompagner du développement de systèmes en capitalisation qui complètent les régimes en répartition. La capitalisation est une épargne individuelle sur la durée permettant de constituer un capital qui peut être versé intégralement au moment du départ en retraite ou à partir duquel on calcule une rente qui est versée jusqu'au décès du bénéficiaire. L'accumulation du capital s'opérant principalement en actions, pour des raisons de rendement, conduit à une forte augmentation du financement en fonds propres des entreprises ce qui favoriserait la croissance économique, surtout si la loi prévoit de diriger une part significative de cette épargne en actions dans des fonds investis dans le capital des entreprises de moins de 500 salariés. Les régimes en capitalisation, surtout pendant leur phase de constitution qui dure au moins vingt ans, sont très efficaces pour accélérer la croissance des entreprises les plus dynamiques².

Le système de capitalisation mis en place par la loi Fillon est trop limité car on a craint d'augmenter les inégalités entre ceux qui peuvent épargner et ceux qui ne le peuvent pas. La solution est de rendre les fonds de capitalisation obligatoires avec un abondement négocié ou obligatoire des employeurs sur les cotisations versées par les personnes ayant des bas salaires. Ainsi, les salariés aux revenus les plus faibles auraient accès à une retraite complémentaire en capitalisation avec

des revenus significatifs par rapport à leur retraite en répartition. Il est à noter que l'idée de capitalisation gagne du terrain : dans un sondage CSA / *Le Parisien* du 21 novembre 2007, les Français déclaraient qu'ils donnaient leur préférence à hauteur de 55 % au système de répartition et à hauteur de 40 % à un système par capitalisation, 49 % des 18-24 ans exprimant une préférence pour la capitalisation.

Peut-on imaginer les contours d'un régime de capitalisation obligatoire ? La population active est composée aux deux tiers de travailleurs qualifiés (essentiellement des travailleurs avec des contrats à durée indéterminée recevant les quatre cinquièmes des salaires versés) et pour le tiers restant de travailleurs peu ou pas qualifiés (dont une part importante de travailleurs à temps partiel). Supposons que l'on soit capable de porter la durée de cotisation pour avoir une retraite pleine, dans les régimes en répartition, à 45 ans en 2028 et que cette mesure, avec les ajustements complémentaires précédemment indiqués y compris la retraite à la carte³, permette de stabiliser le poids des retraites à 13 % du PIB jusqu'en 2040. Ceci permettrait de limiter la baisse du taux de remplacement - défini comme le rapport entre la première pension nette reçue au dernier salaire net versé - : il passerait pour les travailleurs qualifiés de 70 % en 2005 à 65 % en 2020 et 60 % en 2040 (le taux de remplacement chuterait à moins de 50 % sans réforme pour les travailleurs qualifiés). Le taux de remplacement pour les travailleurs peu qualifiés, actuellement de 80 %, ne devrait pas tomber en dessous de 75 % en 2020 et 70 % en 2040. Supposons que le taux de remplacement moyen global par rapport aux revenus contributifs passe ainsi, dans le régime en répartition, de 72 % en 2005 à 62 % en 2040⁴. La chute du taux de remplacement pondéré n'est que de dix points de pourcentage à l'intérieur d'une enveloppe de dépenses de 13 % du PIB, alors que sans réforme nouvelle (hormis le passage de la durée théorique de cotisation à 42 ans en 2020 donnant une durée potentielle de 40,5 ans, compte tenu des taux d'activités observés après 55 ans, et effective de moins de 40 ans avec la continuation d'une croissance réduite), le taux de remplacement pondéré doit fortement chuter pour rester à l'intérieur d'une enveloppe de dépenses de retraite en répartition qui monte à 14,5 % du PIB. Sans la chute actuellement programmée du taux de remplacement en application des règles actuelles de revalorisation des pensions, l'enveloppe doit progresser encore davantage (dans le scénario sans réforme, on suppose une croissance moyenne du PIB à 1,8 %, un taux de chômage qui se maintient à 9 % sur la période 2009-2040, tandis que le vieillissement continue au rythme de près de trois mois par an).

Or l'équité intergénérationnelle exige de maintenir le taux de remplacement net moyen global à 72 % tout en dynamisant la croissance de

l'économie marchande afin de financer un haut niveau de protection sociale. On pourrait donc souhaiter constituer dès 2009, et en accumulant en vingt-cinq ans le capital nécessaire, un complément de retraite en capitalisation atteignant l'équivalent de dix points de taux de remplacement pour tous les travailleurs (maintien du taux de remplacement moyen global à 72 % au lieu de 62 %). Les futurs retraités bénéficieraient ainsi, à l'issue de cette durée, d'une double pension, l'une en répartition leur assurant la majeure partie de leurs revenus, et l'autre en capitalisation leur assurant une tranche supplémentaire de 10 % de taux de remplacement. La tranche en capitalisation représente 10/72^e des pensions versées, soit 2,1 % du PIB en pensions de capitalisation et 13 % du PIB en pensions de répartition. Pour financer cette pension supplémentaire en capitalisation, il faudrait accumuler un capital de l'ordre de 35 % du PIB susceptible de verser 2,1 points de PIB de pensions au bout de 25 ans d'épargne capitalisée. La somme des cotisations annuelles versées par les travailleurs, dans des fonds de pension qui seraient gérés par des intermédiaires financiers sous le contrôle de conseils de surveillance dans lesquels les syndicats qui le souhaitent pourraient être représentés, n'aurait pas besoin de dépasser un point de PIB par an, car ces cotisations seraient capitalisées pendant toute la période d'épargne.

270

On objecte alors que cet effort d'épargne « supplémentaire » pèserait sur la consommation. Mais les Français, inquiets de l'avenir de leurs régimes de retraite, font déjà spontanément un effort d'épargne de l'ordre de 5 % du PIB en assurance-vie. Or l'assurance-vie est investie essentiellement en obligations d'État. En réduisant le déficit public, on limiterait fortement les besoins de financement de l'État. Il s'agirait alors de faire basculer un cinquième de l'effort d'épargne en assurance-vie (1 point sur 5 points de PIB) vers des fonds de pension investis à plus de 60 % en actions⁵ afin de renforcer les fonds propres de nos entreprises et donc leur capacité à faire de la recherche et de l'innovation et de créer des emplois. Il n'y aurait donc pas d'effort d'épargne supplémentaire mais une affectation plus judicieuse de cette épargne.

Dans cette proposition, les pensions en répartition représentent à terme 86 % des flux de retraite (contre 98 % aujourd'hui), ce qui prémunit les retraités contre des variations non anticipées des marchés boursiers sur les pensions en capitalisation. On peut aller plus loin. Dans la mesure où les fonds en capitalisation ainsi créés contribueraient au renforcement des entreprises, et donc à la croissance de l'emploi et des salaires, ils consolideraient la base économique des régimes en répartition. La répartition et la capitalisation sont donc complémentaires en termes d'effets bénéfiques sur l'économie. L'État a d'ailleurs

créé un Fonds de réserve des retraites en capitalisation qui reste toutefois sous-doté pour faire face au problème posé.

On objecte également que si l'on doit faire un effort pour maintenir le taux de remplacement, par exemple comme ici à 72 % avec réforme au lieu de 62 % sans réforme, autant le faire en augmentant les cotisations en répartition. Mais cette solution est inférieure à celle qui est proposée sur le double critère de l'efficacité et de l'équité. Du point de vue de l'efficacité, une augmentation des cotisations en répartition alourdit encore le coût du travail alors que la solution proposée déporte simplement un point de PIB d'épargne en assurance-vie vers de l'assurance-retraite individuelle investie principalement en fonds propres des entreprises, ce qui accélère la croissance. Du point de vue de l'équité, d'une part, le nouveau régime en capitalisation étant obligatoire bénéficie à tous et, d'autre part, accélérant la croissance domestique, bénéficie particulièrement aux travailleurs peu qualifiés dont les emplois dépendent totalement de la croissance domestique. De plus, ces derniers épargnent peu en assurance-vie aujourd'hui alors qu'ils bénéficieraient à plein de la capitalisation obligatoire.

Il est donc essentiel de noter que le régime de capitalisation proposé est efficace et équitable parce qu'il est obligatoire et qu'il ne verse que 14 % des flux de retraite en régime stabilisé, ce qui permet de consolider la base en fonds propres de l'économie nationale sans que les pensions dépendent des cours de Bourse, critique habituelle de ceux qui s'opposent à la capitalisation supposée remplacer en totalité la répartition.

Il apparaît donc qu'un État, capable de penser la réforme de la protection sociale de façon stratégique, peut simultanément améliorer l'efficacité du système économique et la générosité du système social.

COMMENT RÉÉQUILIBRER DURABLEMENT NOS FINANCES PUBLIQUES ?

Il est apparu, au tableau 2, que pour l'année 2008 les dépenses publiques devraient atteindre 52,5 % du PIB, les prélèvements obligatoires 43,3 % du PIB et le déficit public 2,9 % du PIB, ce qui porterait la dette publique à 65,5 % du PIB en définition Maastricht à fin 2008.

Le gouvernement français a soumis à la Commission européenne en décembre 2007 son plan de stabilité 2009-2012 dans le cadre des obligations résultant du Pacte de stabilité et de croissance (voir Saint-Étienne, juin 2005). Ce programme, fondé sur des hypothèses optimistes, suppose une croissance économique annuelle moyenne

comprise entre 2,5 % et 3 % l'an, sur la période 2009-2012, selon les scénarios. La dépense publique tombe alors à moins de 50 % du PIB en 2012, voire 49 % du PIB dans le scénario le plus optimiste. La conduite des finances publiques en 2007-2008 ne témoigne pas d'une maîtrise rendant ces hypothèses crédibles. La crise financière de l'automne 2008 et ses effets en 2009-2010 doivent également être pris en compte.

Nous présentons au tableau 3 une version ajustée du programme de stabilité 2009-2012 dont la mise en œuvre constituerait déjà un progrès remarquable par rapport aux pratiques récentes. La dépense publique baisserait d'un demi-point de PIB par an en 2011-2012 sous l'effet d'une stabilisation des dépenses de l'État en volume et d'une progression des autres dépenses publiques qui serait légèrement inférieure à celle du PIB en volume qui croîtrait lui-même de 1 % par an en 2009-2010 et de 2,25 % par an en 2011-2012. Il faudrait pour cela mettre en œuvre en 2009 une réforme des régimes de retraite proche de ce qui vient d'être évoqué, la réforme produisant ses pleins effets sur le régime de retraite en répartition progressivement à partir de 2012, mais provoquant un changement immédiat des anticipations de croissance de l'économie fondées sur des changements importants de comportement des acteurs économiques. Avec une réforme des prélèvements obligatoires (PO) améliorant la structure de notre fiscalité à PO constants sur la période 2009-2012, le déficit public serait divisé par deux entre 2008 et 2012 (voir tableau 3). La dette publique reviendrait en 2012 au niveau de 2008 en dépit de la crise de 2008 et de ses effets en 2009.

Le mérite de cet exercice est de montrer que, sauf à contrôler drastiquement les prestations de protection sociale (PPS) autres que les retraites dès 2009, les dépenses publiques hors intérêts sur la dette publique et PPS vont devoir baisser de 20,2 % à 19 % du PIB de 2008 à 2012 si l'on veut ramener la dette fin 2012 au niveau de 2008. Les dépenses publiques hors intérêts et dépenses de protection sociale (DPS - y compris les frais de gestion et autres dépenses) chutent de 18,7 % du PIB en 2008 à 17,6 % du PIB en 2012, ce qui laisse peu de marges de manœuvre pour augmenter la dépense sur les universités ou la R&D : la progression des dépenses de protection sociale, même après réforme éventuelle en 2009, continue d'étouffer tous les redéploiements significatifs de dépense publique qui pourraient être souhaitables d'ici à 2012, avant de redonner progressivement des marges de manœuvre après 2012. L'insuffisance de l'ajustement des finances publiques en 2001-2008 sera difficile à rattraper.

Tableau 3
Programme de stabilité 2009-2012 ajusté

	2008	2009	2010	2011	2012
	(en pourcentage du PIB)				
Dépenses publiques	52,5	52,8	52,5	52,0	51,5
Dont intérêts sur la dette	2,8	3,0	2,9	2,8	2,7
Dépenses hors intérêts	49,7	49,8	49,6	49,2	48,8
Dépenses de protection sociale (DPS)	31,0	31,1	31,1	31,1	31,2
Prestations de protection sociale (PPS)	29,5	29,6	29,7	29,7	29,8
Dont santé - vieillesse - survie	23,5	23,6	23,7	23,7	23,8
Autres prestations	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
Dépenses hors intérêts et DPS	18,7	18,7	18,5	18,1	17,6
Dépenses hors intérêts et PPS	20,2	20,2	19,9	19,5	19,0
Dont FBCF (1)	3,2	3,1	3,1	3,0	3,0
Prélèvements obligatoires	43,3	43,3	43,5	43,5	43,5
Déficit public	2,9	3,0	2,7	2,2	1,6
Dette publique	65,5	66,8	67,8	67,2	66,0

Note : (1) FBCF = Formation brute de capital fixe.

Sources : Comptes de la nation 2006, Programme de stabilité et de croissance 2009-2012 (Minefi, décembre 2007) ajusté par l'auteur (hypothèse de croissance du PIB nominal de 4 % par an).

273

A contrario, sans réforme des dépenses de protection sociale (DPS), et notamment des régimes de retraite dès 2009, la baisse prolongée des dépenses publiques hors intérêts et DPS qui en résulterait pour respecter le Pacte de stabilité et honorer les engagements sociaux, semble intenable. La probabilité d'une implosion des finances publiques croîtrait d'autant plus rapidement, après 2010, que les marchés commenceraient à l'anticiper et exigeraient une prime de risque de plus en plus forte sur la dette publique.

Il faut souhaiter que de vigoureuses réformes conduites en 2009-2010, couplées à une éventuelle reprise de l'économie mondiale à partir de l'automne 2009, permettront de retrouver des marges de manœuvre dans la conduite des finances publiques.

NOTES

1. En ce qui concerne les fonctionnaires, le calcul de leurs retraites continue de se faire sur la base des six derniers mois de traitement. Le régime complémentaire prévu pour intégrer une partie des primes des fonctionnaires, dans la limite de 20 % du traitement, dans le calcul de leurs pensions est obligatoire.
2. De plus, si le rendement des régimes de retraite en répartition, égal au taux d'intérêt qui actualise cotisations et pensions, a été, en France, supérieur à celui des régimes en capitalisation de 1945 à 1982, la montée ultérieure des taux d'intérêt réel, qui mesure le rendement de la capitalisation, a inversé cette relation. Dans la mesure où il est impossible d'anticiper les rendements relatifs de ces régimes pour les cinquante prochaines années, un système optimal de retraite doit faire appel aux deux techniques de la répartition et de la capitalisation pour maximiser le niveau de vie des retraités en minimisant le poids des contributions.
3. La retraite à la carte est supposée réduire de deux semestres la durée effective de cotisation (premier effet de trois semestres compensé à hauteur d'un semestre par une reprise d'activité par un tiers des personnes ayant liquidé leur pension pour reprendre une activité), déjà supposée réduite de trois semestres par rapport à la durée théorique sous l'effet des taux d'activité observés après 55 ans dans les pays ayant un âge de départ à la retraite théorique de 65 ans. Au total, la durée effective moyenne globale de cotisation passerait de 38,5 ans en 2010 à 42,5 ans en 2030.
4. En 2005, combinaison de 80 % des revenus avec un taux de remplacement de 70 % et 20 % de revenus avec un taux de remplacement de 80 %. En 2040, combinaison de 80 % des revenus avec un taux de remplacement de 60 % et 20 % de revenus avec un taux de remplacement de 70 %.
5. Comme le Fonds de réserve des retraites.

BIBLIOGRAPHIE

- BOURGEOIS A. et DUÉE M. (2007), « Les prestations de protection sociale en 2006 ». *Études et résultats*, n° 604, octobre.
- DUTHILLEUL A. (2007), « Le financement de la protection sociale ». *Rapport au Conseil économique et social*, décembre.
- INSEE (2007), *Comptes de la nation 2006*, juin.
- MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES (2007), *Programme de stabilité 2009-2012*, décembre.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES (2007), *Comptes de la protection sociale 2006*, décembre.
- SAINT-ÉTIENNE C. (2005), « Finances publiques européennes : une réforme politiquement acceptable du Pacte de stabilité et de croissance », *Revue d'économie financière*, n° 79, juin.
- SAINT-ÉTIENNE C. et LE CACHEUX J. (2005), « Croissance équitable et concurrence fiscale ». *Rapport au Conseil d'analyse économique*, octobre.