

“Pénurie de main d’œuvre et contrat social moderne”
Conférence : « The Economic & budgetary implications of global ageing »
European Commission & CSIS
Bruxelles, 4 & 5 mars 2003

Jean-Philippe Cotis

Je voudrais tout d’abord vous dire que je suis très honoré de cette invitation à traiter d’un thème difficile mais passionnant. Celui de l’adaptation des sociétés contemporaines au vieillissement démographique. Le sujet qui nous est proposé « pénurie de main d’œuvre, et contrat social moderne » a tout d’une contradiction dans les termes. Contradiction entre l’approche globalisante du planificateur économique et les attentes d’une société soucieuse de bien être individuel et de respect de la diversité.

La problématique de la « pénurie de main d’œuvre » renvoie de toute évidence à des préoccupations macro-économiques. Les projections de long terme effectuées au cours des années récentes par l’Union Européenne, l’OCDE et bien d’autres organismes, font apparaître des besoins de financement publics relativement élevés à l’horizon 2040-50, en raison du vieillissement démographique. En l’absence de nouvelles réformes des systèmes de pension et de santé, le vieillissement de la population devrait entraîner à terme l’apparition de déficits publics de 5 à 6 points de PIB en moyenne dans les pays de l’Union Européenne. Ces estimations ne sont pas pessimistes. Elles tiennent pour acquis un retour rapide au plein-emploi et n’intègrent que partiellement la montée en puissance des soins de dépendance pour personnes âgées.

Pour combler cette impasse financière les économistes n’envisagent qu’avec beaucoup de réticence le recours à des hausses de prélèvement obligatoires, dont ils pressentent qu’ils sont déjà élevés et défavorables à l’emploi. Tout technocrates qu’ils soient ces mêmes économistes perçoivent bien les résistances sociales que rencontrent aujourd’hui les stratégies de redressement centrées sur la réduction du taux de remplacement des pensions. Ils en concluent donc que la solution au problème du financement des retraites passe également par une montée rapide des taux d’emploi là où ils sont les plus faibles¹ : chez les femmes et les travailleurs âgés.

¹ Cet exposé s’en tient aux questions posées par les organisateurs de la conférence et n’aborde pas le taux d’activité des jeunes.

Telle que je viens de l'exprimer, cette stratégie, qui vient d'en haut, a toutes les apparences d'une approche autoritaire et réductrice. Le travail apparaît ici comme un instrument de production et un moyen de financement, sans lien avec les choix individuels. Parce qu'elle fait du travail un objet de planification désincarné, cette approche macro-économique et budgétaire est souvent perçue comme profondément réifiante voire aliénante. Elle suscite ainsi du côté des partenaires sociaux des interrogations inquiètes: pour financer les retraites va-t-il falloir « embrigader » les travailleurs que l'on dit âgés et les femmes ?

Réformer durablement les retraites ne peut se faire cependant sans l'assentiment du corps social. Celui-ci est aujourd'hui en quête de liberté de choix, d'épanouissement individuel et de justice sociale. Il entend bien que le changement vienne aussi d'en bas et qu'il soit guidé par ces exigences, qui sont celles du « contrat social moderne ».

Pour réussir l'adaptation au vieillissement démographique, il faut donc vérifier que l'approche d'en haut et celle d'en bas se rencontrent bien, à défaut de se recouper complètement. La thèse que je défendrai cet après-midi est empreinte d'un certain optimisme : la mise en œuvre d'un contrat social moderne est possible, elle est également indispensable au succès de la réforme des retraites. Mais elle n'est sans doute pas en mesure de mobiliser suffisamment vite les ressources humaines dont l'Europe a besoin.

Plus concrètement je souhaiterais développer trois idées-forces :

- Première idée-force : les dispositifs actuels en matière d'emploi et de retraite ne répondent pas pleinement aux exigences du contrat social moderne. Ils méritent d'évoluer rapidement. Et ces évolutions entraîneront par elles-mêmes une remontée des taux d'emploi.
- Deuxième idée-force : à long terme, la mise en œuvre complète du contrat social moderne conduira à la disparition même du concept de pénurie de main d'œuvre ;
- Troisième idée-force : l'application du contrat social moderne ne pourra se faire que progressivement ; dans l'intervalle l'acuité des problèmes à résoudre débouchera parfois sur des politiques d'allongement collectif de la durée de vie active.

I. Les dispositifs actuels ne répondent pas encore aux exigences du contrat social moderne, ils méritent d'évoluer rapidement. Ces évolutions conduiront par elles-mêmes à une remontée des taux d'emploi.

Il serait difficile et présomptueux de définir en quelques lignes ce que recouvre la notion de contrat social. Mais il est certain que la montée en puissance de l'individu au sein des sociétés contemporaines en a modifié les contours dans des domaines tels que la justice sociale ou la définition d'une "bonne vie".

Les groupes sociaux, voire les classes sociales, constituent toujours en Europe une référence importante pour appréhender la justice sociale. Mais d'autres critères renvoyant davantage à l'individu ont fait leur apparition comme **l'égalité hommes-femmes** ou **l'équité intergénérationnelle**. S'agissant de la vie bonne, les sociétés contemporaines n'ont pas renoncé aux exigences de sécurité, notamment collective, mais elles accordent en parallèle **une importance croissante à l'épanouissement individuel** et à **la liberté de choix**.

Ces inflexions sont, me semble-t-il, caractéristiques du contrat social moderne. Ce contrat social moderne est encore en gestation dans nombre de pays européens mais on en trouve aussi une incarnation presque achevée dans les pays d'Europe du Nord. Il ne s'agit donc pas d'une pure utopie.

Comment juger, à cette aune, les politiques menées en Europe dans les domaines des retraites et de l'emploi ?

Il apparaît d'emblée qu'elles ne respectent pas encore le principe du libre choix, ni ceux de l'égalité hommes-femmes ou de l'équité entre générations.

Comme le montrent, par exemple, les travaux récents de l'OCDE, les dispositifs de préretraites/retraites ont été construits pour décourager le maintien sur le marché du travail. Rester au travail au-delà d'un certain âge conduit le plus souvent à cotiser en pure perte alors même que le montant des pensions reçues sur le cycle de vie se réduit (cf. graphique no.1) .

Les dispositifs de préretraite constituent eux aussi, à leur manière, un obstacle au libre choix. A travers de généreuses subventions, les pouvoirs publics incitent les entreprises à réduire les effectifs de travailleurs âgés.

Ces politiques répondaient à l'origine à un souci de justice sociale, en permettant à des « cols bleus » entrés tôt dans des métiers pénibles de ne pas « surcotiser » en attendant l'âge légal de la retraite. Elles ont dévié cependant de leur finalité sociale pour devenir des instruments de régulation du marché du travail, destinés à contenir, à court terme, la montée du chômage. Elles ont été étendues de ce fait à des publics indiscriminés, avec des résultats terriblement négatifs pour l'emploi.

D'inspiration profondément malthusienne, ces dispositifs se fondent sur l'hypothèse, économiquement absurde, qu'en réduisant le taux de participation au marché du travail on réduit aussi le chômage. L'expérience, rejoignant ici le bon sens, a montré qu'il n'en était rien. Là où le taux de participation a baissé, les charges supportées par l'économie ont augmenté, et l'emploi a baissé à due concurrence (cf. graphique no.2). La baisse du taux d'emploi des travailleurs âgés que l'on peut observer dans les pays de l'Europe latine est donc le résultat des politiques restrictives, qui ont biaisé et parfois contraint les choix des salariés.

L'idée que les préretraites ont entravé le libre choix des salariés peut apparaître excessive mais elle gagne en véracité dès lors qu'on la replace dans une perspective de long terme. Dans les pays, en effet, où les préretraites sont répandues, l'investissement en formation continue des quadras et quinquagénaires est modeste et leur « capital humain » affaibli. La hiérarchie des salaires est elle-même relativement rigide et fortement croissante avec l'ancienneté. Les marges de choix des salariés désireux de rester sur le marché de travail sont de ce fait relativement réduites.

Il faut tenir compte de ces problèmes dans la conduite des politiques futures.

Il ne suffira pas de réduire, drastiquement, la taille des dispositifs de préretraites et apparentés, pour faire d'emblée remonter les taux d'emploi. Il sera sans doute aussi nécessaire de redéployer les politiques publiques pour inciter les entreprises à conserver les travailleurs dits âgés, sans les dissuader d'assouplir leurs grilles salariales.

La promotion de l'emploi féminin répond également au souci d'assurer une plus grande égalité femmes-hommes face à l'emploi. Le contrat social moderne implique ici une meilleure articulation entre vies familiale et professionnelle à travers une progression vers plus de temps choisi, une plus grande socialisation des gardes d'enfants, des dispositifs spécifiques de lutte contre les trappes à pauvreté frappant les chefs de familles monoparentales. Dans ce domaine, comme dans celui des retraites, l'Europe du Nord

nous donne l'exemple d'un contrat social moderne. Ailleurs, en Europe des progrès importants ont été accomplis (cf. graphique no.3) mais il reste encore beaucoup à faire. La question de l'emploi des femmes est également au cœur des préoccupations de l'OCDE qui s'est engagée dans un projet d'étude visant à mieux comprendre les facteurs économiques et sociaux déterminant leur offre de travail.

S'agissant enfin de l'équité entre générations, il est également clair qu'elle n'est pas totalement assurée. Dans bien des pays, la réforme des retraites progresse avec une sage lenteur. Il sera ainsi de plus en plus difficile d'échapper à une certaine "pente naturelle". Celle qui conduit à solder en définitive les déséquilibres financiers par des prélèvements élevés sur les générations futures.

Même dans l'hypothèse de réformes ambitieuses, les gains que tireront les générations futures de leur participation aux retraites par répartition seront faibles au regard du passé. S'inspirer d'un contrat social moderne c'est au moins faire l'effort de limiter ces inégalités entre générations. Accroître la durée de vie active des générations actuelles et leur taux d'emploi est l'un des moyens de préserver l'avenir.

II. A long-terme, la mise en œuvre complète du contrat social moderne devrait conduire à la disparition du concept de pénurie de main d'œuvre

Les principes de liberté de choix et d'équité entre générations laissent entrevoir ce que pourrait être le régime de retraite du futur.

Régime « à la carte », fondé sur la neutralité actuarielle, chacun choisissant la date du départ à la retraite en fonction de ses préférences personnelles et du montant de la pension. Système auto-équilibré d'un point de vue financier et jouant un rôle de stabilisation automatique sur les taux d'emploi. Système, en effet, où un allongement de la durée de vie tend à réduire le niveau des pensions et inciter le futur retraité à rester actif plus longtemps.

Système où de surcroît, l'allongement de la vie se partagerait spontanément entre accroissement de vie active et période de retraite, contrairement à ce qui nous observons aujourd'hui (cf. graphique no.4).

Système enfin où l'épargne de préparation à la retraite s'articule naturellement avec les régimes de répartition. Partir plus tôt avec un revenu de remplacement conséquent resterait possible au prix d'un effort d'épargne permettant à terme de recevoir une rente viagère, bien adaptée à la couverture du « risque de longévité ».

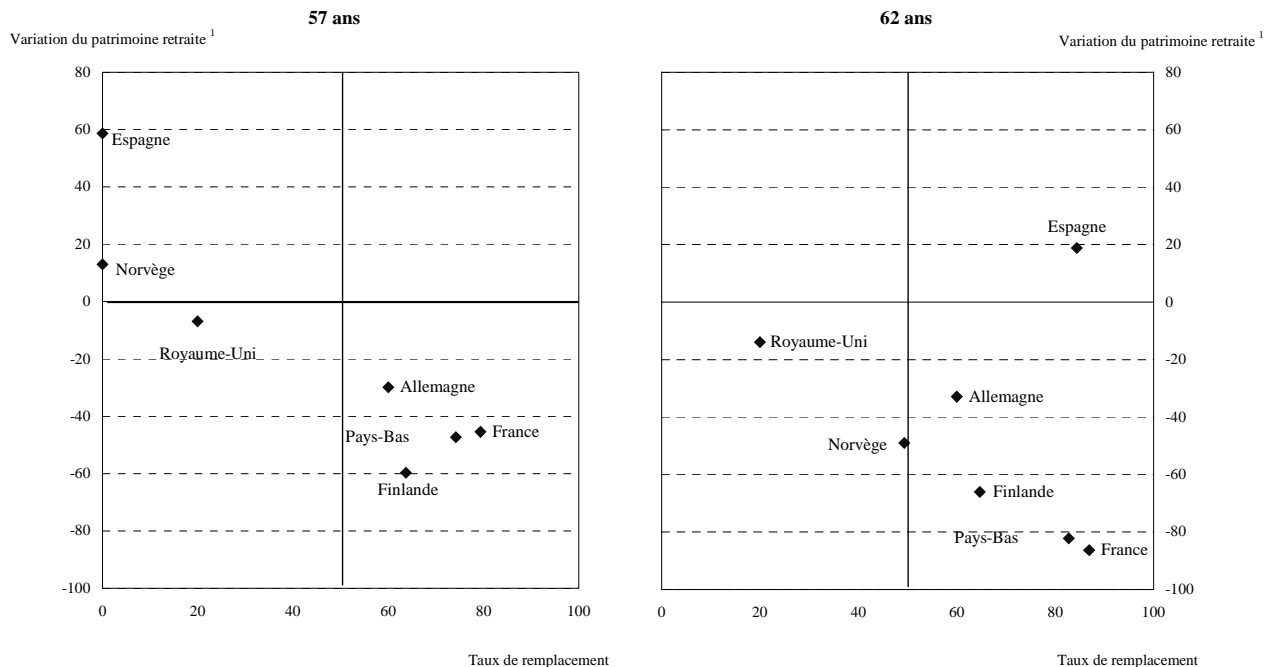
III. Ce concept de pénurie de main d'œuvre restera cependant très prégnant au cours des 10 et 15 prochaines années, période transitoire durant laquelle des hausses collectives de durée d'activité seront difficiles à éviter.

Dans les circonstances présentes, quatre options sont envisageables pour préserver une certaine équité entre générations :

- Réduire le pouvoir d'achat des salariés et retraités actuels, par des hausses de prélèvement et baisses des taux de remplacement. De telles mesures permettent de réduire les déséquilibres financiers mais sont cependant souvent perçues comme inéquitables. Frappant des ménages qui avaient planifié leur départ en retraite sur la base des anciens paramètres du système, elles acquièrent presque un caractère rétroactif qui nourrit d'importants réflexes de résistance aux changements.
- Préfinancer pour partie les dépenses par le biais d'excédents budgétaires, qui constituent une forme atténuée de transferts au profit des générations futures. Cette approche n'est pas sans avantage mais elle tarde à se matérialiser dans un contexte de dégradation structurelle des soldes publics.
- Favoriser un accroissement du taux d'activité en démantelant les obstacles à une plus grande activité, ce qui va dans le sens du « contrat social moderne », mais ne suffira pas à générer les ressources requises pour l'équilibre des finances publiques.
- Hausse obligatoire enfin de la durée de cotisations pour tous.

Dans un contexte où les capacités de préfinancement des retraites reste faible et où il peut être nécessaire d'éviter un risque de paupérisation pour certaines catégories de retraités, le recours à une hausse généralisée et obligatoire de la durée de vie active reste aujourd'hui un élément important des stratégies publiques. Une telle démarche s'inscrit nécessairement dans le cadre d'un « compromis social » classique. Il est bon cependant qu'elle s'accompagne de mesures importantes préfigurant le « contrat social moderne ».

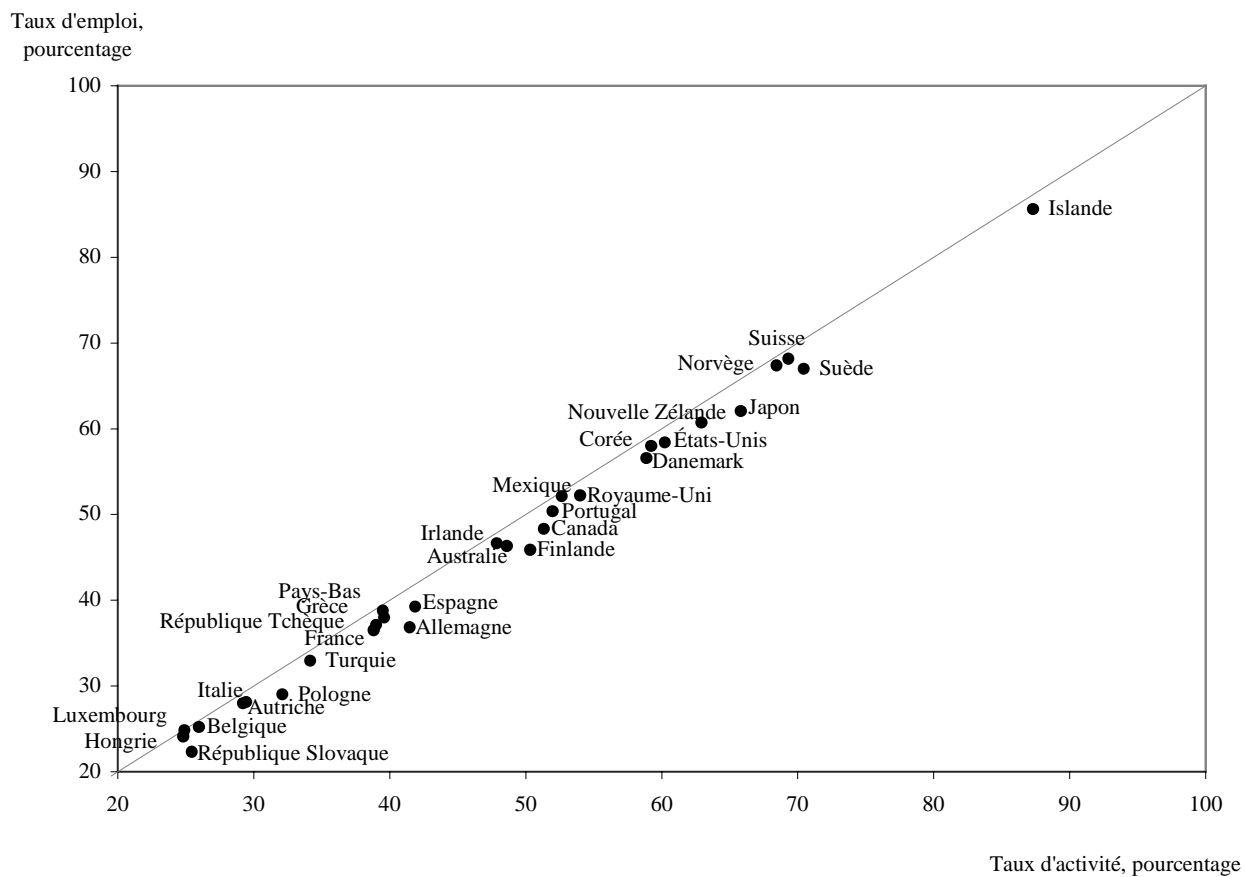
Graphique 1. Taux de remplacement et variation du patrimoine retraite dans le cadre des régimes d'assurance chômage et d'autres régimes par âge, salaire de l'ouvrier moyen



1. Variation du patrimoine retraite en pourcentage des gains nets.

Source: OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE* N° 72 (décembre 2002).

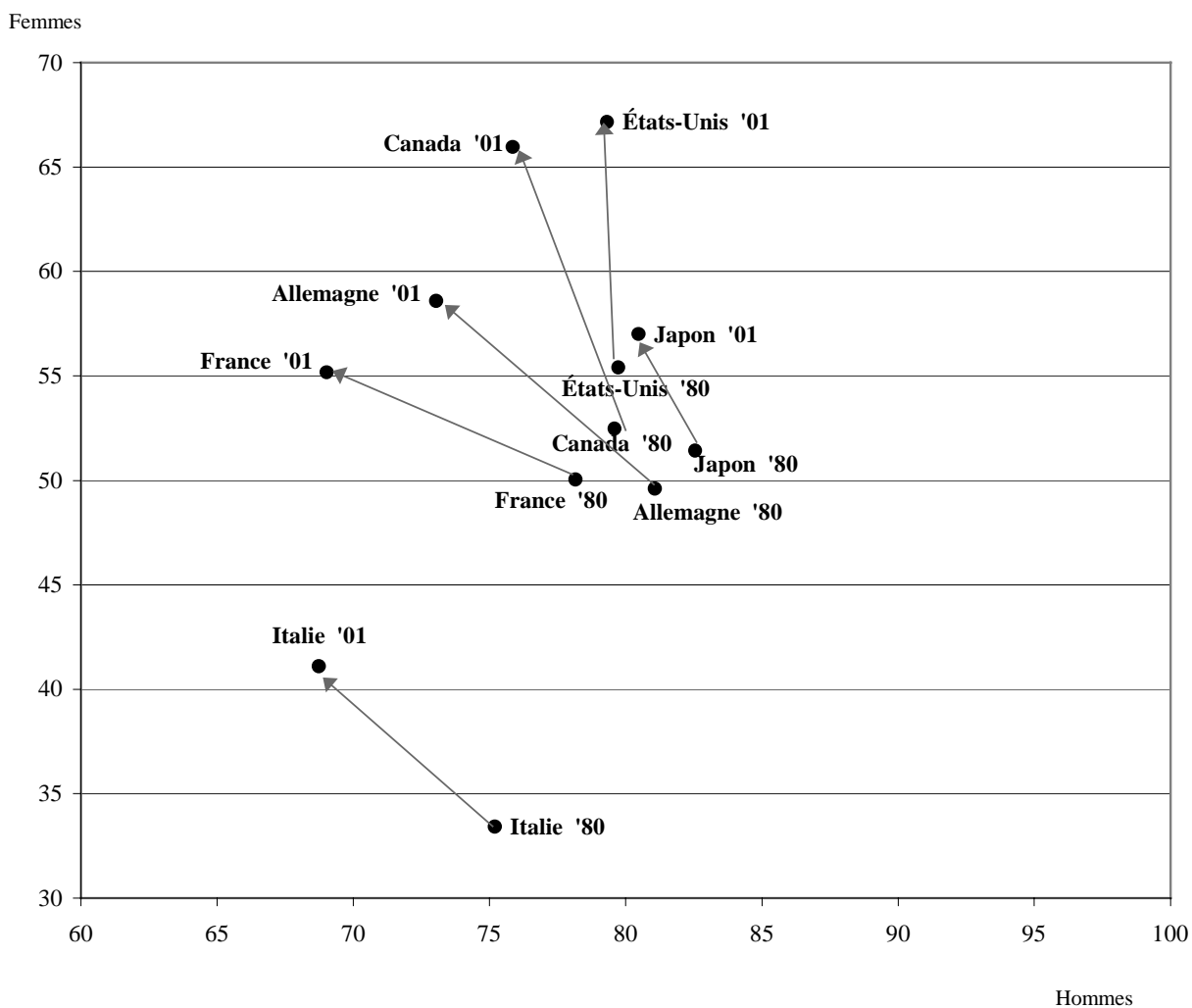
Graphique 2. Taux d'activité et taux d'emploi pour les travailleurs âgés (55-64), 2001¹
Hommes et femmes



1. 2000 pour l'Autriche.

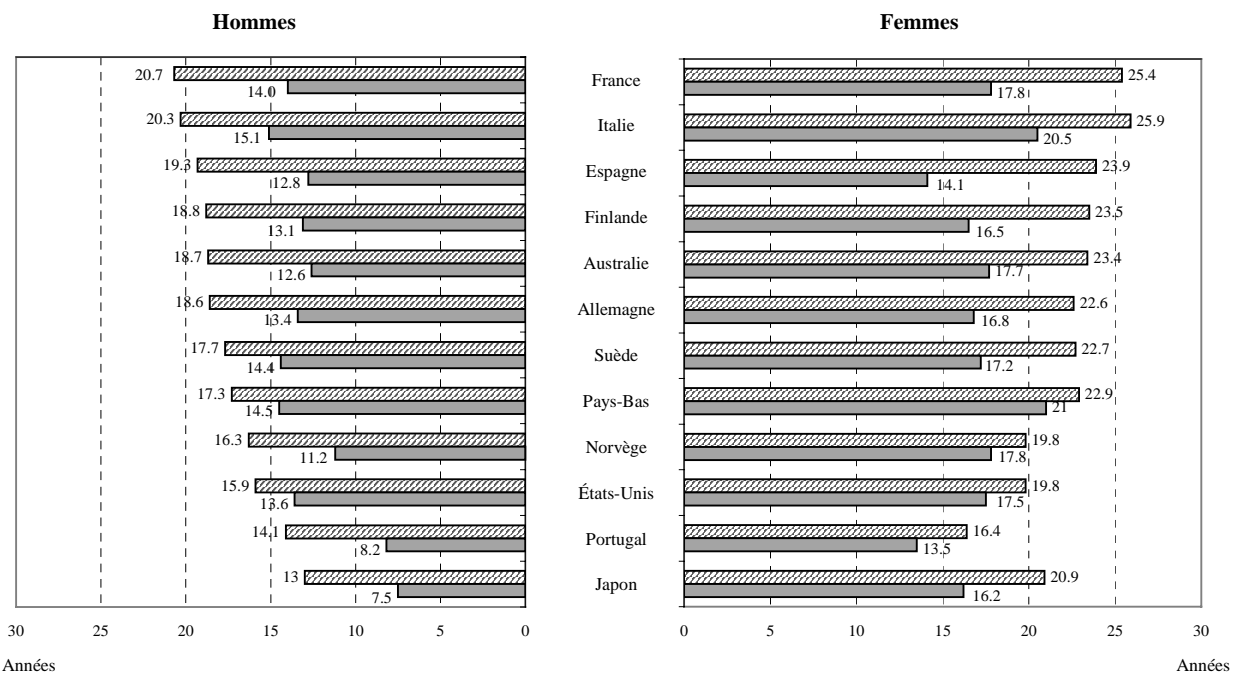
Source: OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE* N° 72 (décembre 2002).

Graphique 3. Taux d'emploi des femmes et des hommes en 1980 et 2001



Source: OCDE.

Graphique 4. Espérance de vie à l'âge effectif de la retraite en 1970 et 1999



Source: OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE* N° 72 (décembre 2002).