

Questions retraite

Document de travail de la Branche Retraites de la Caisse des dépôts et consignations n°98-10
Contact : Laurent Vernière ☎ 01 40 49 89 55 — Réalisation : Direction de la Communication Juin 98

Quel cadre pour la réforme des régimes de retraite.

dossier préparé par Laurent Vernière

Depuis le début des années 1980, la réforme des régimes publics de retraite est sur l'agenda de nombreux pays à travers le monde. Certains pays (Grande-Bretagne, Canada, Australie, Italie) ont déjà entrepris des ajustements ou des transformations de leur système de retraite. D'autres (États-Unis, Japon) continuent d'organiser un vaste débat sur les options disponibles. La France, après avoir modifié les règles d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite pour les salariés du secteur privé selon les recommandations du Livre Blanc, semble en retrait quant aux perspectives d'achever rapidement le processus de réforme de l'ensemble de son système de retraite. Dans tous les pays, malgré les efforts réalisés pour résoudre durablement le problème du financement des retraites à l'aube du prochain siècle, le chantier de la réforme n'est jamais définitivement refermé. En raison de l'ampleur des ajustements et des conflits d'objectifs, seul un étalement des réformes dans le temps est susceptible de les rendre acceptables. Il en résulte une programmation des mesures qui tend à prolonger le débat. Par ailleurs, la réforme a également une dimension politique en ce sens qu'elle concerne une catégorie de la

population qui se renouvelle, les retraités, dont le bien-être et le niveau de vie dépendent du contenu du contrat, implicite ou explicite, noué avec les autres catégories pour le partage du revenu national, et des modalités d'acquisition des droits à la retraite. La régulation de ces transferts et la confiance dans les décisions prises imposent aux pouvoirs publics des choix et des arbitrages qui doivent être clairement explicités sur longue période, horizon inhabituel dans la sphère décisionnelle.

La diversité des situations observées et des solutions adoptées dans les différents pays montre qu'il n'existe pas une voie unique pour adapter les régimes de retraite. L'organisation, les objectifs et la structure des systèmes de

retraite nationaux ne sont pas identiques d'un pays à l'autre. Les différents acteurs (pouvoirs publics, représentants des salariés et des employeurs, retraités) se différencient également quant à leurs priorités. Toutefois, quelles que soient les réformes effectivement mises en œuvre, il est possible de dégager une problématique commune caractérisée par un ensemble de questions auxquelles cherchent à répondre les projets de réforme des régimes de retraite. Selon les pays, les réponses n'ont pas nécessairement une pondération identique car les institutions existantes affectent les marges de manœuvre à la disposition des pouvoirs publics.

En prenant pour hypothèse que le problème des retraites persistera

La Branche Retraites sur internet

La Branche Retraites a ouvert son site sur internet. Dénommé Dante, ce site présente notamment des études dans le domaine de la retraite et l'offre de services de la BR, mais aussi des informations sur la retraite et l'indemnisation des risques professionnels pour les employeurs, les affiliés et les retraités de la Cnracl, de l'Ircantec et de Fonpel. Vous pouvez également télécharger «Questions Retraite» à partir du site.

Son adresse : www.caissedesdepots.fr/dante

dans le futur en raison de l'ampleur des déséquilibres, il apparaît utile, à partir de l'expérience passée, de tenter d'élaborer un cadre de référence dans lequel sont, de façon très large, analysées et expertisées les différentes propositions de réformes¹. Si ce cadre de référence est pertinent, il devrait permettre de situer les options disponibles dans les mains des pouvoirs publics pour achever la réforme du système de retraite en France. Ce faisant, il s'agit de confectionner un "cahier des charges" permettant d'aborder l'ensemble des problèmes posés par le financement des retraites en adoptant une méthodologie commune².

Il ne fait pas de doute que, quel que soit le pays, la réforme des régimes de retraite est une question complexe à plusieurs niveaux. Les dimensions économiques et sociales prédominent dans un contexte de rapide changement des structures et des comportements économiques et sociaux. Le processus de décision apte à conduire les réformes décidées doit s'inscrire dans le temps. C'est pourquoi l'adoption d'une méthodologie propice à aborder les aspects les plus importants est susceptible d'accroître la préparation et la transparence des décisions. Dans le cas des régimes de base par répartition, les pouvoirs publics ont en effet à gérer le "risque politique" d'une réforme, c'est à dire la remise en cause de ce qui avait été implicitement promis. Ce n'est pas un défaut inhérent aux régimes publics de retraite et on peut considérer que c'est la fonction

des pouvoirs publics que d'agir pour préserver la viabilité de ces régimes. Deux motifs au moins justifient l'intervention la plus précoce possible des pouvoirs publics :

- quelle que soit l'organisation du système de retraite d'un pays, les pouvoirs publics sont concernés par le niveau de vie relatif entre les actifs et les retraités, et plus particulièrement celui des générations futures en raison de la longueur des engagements pris par les régimes de retraite,
- quelle que soit le choix la technique de financement des retraites (répartition ou capitalisation), l'existence d'un régime de retraite signifie qu'une partie de la richesse créée annuellement est partagée entre les actifs et les retraités. C'est ce qui fonde le contrat social implicite entre les générations, et ce contrat doit être accepté par les deux parties. Cela signifie que la charge du financement des retraites doit être supportable pour les actifs, sauf à créer un conflit intergénérationnel. C'est le rôle des pouvoirs publics que de veiller à la viabilité à long terme de ce contrat.



Les travaux préalables.

Les pays réformant leur système de retraite ont tous initié le processus en publiant au préalable une expertise complète des perspectives de leurs régimes de retraite. Ces travaux prennent différentes appellations selon les pratiques nationales de consultation : Livre Blanc, Livre Vert, documents consultatifs, rapport

officiel, etc. Le plus souvent une commission officielle est mise en place pour élaborer ces documents et faire appel à différents spécialistes des domaines en relation avec la retraite³. Pour amorcer le débat et nourrir les consultations, une telle expertise doit prendre la forme d'un constat aussi rigoureux que possible et porter un diagnostic permettant d'identifier les facteurs de déséquilibres.

Il est important pour la transparence des débats et la pédagogie de la réforme auprès de l'opinion publique que l'activité d'expertise soit la plus large possible et mobilise une grande quantité d'informations. Deux catégories d'informations doivent être réunies :

1. 1) Au niveau global, réaliser des projections à long terme des régimes de retraite permettant d'explicitier les conditions de leur équilibre actuariel. Dans la plupart des pays, la loi oblige déjà les institutions de retraite à réaliser périodiquement de tels exercices de projection. Ainsi, par exemple, aux États-Unis, l'administration du régime public de base ("l'OASDI") publie chaque année trois scénarios de projection à un horizon de 75 ans. Ces projections constituent des situations de référence à partir desquelles il est possible, d'une part, d'identifier suffisamment tôt les déséquilibres, d'autre part, d'apprécier les marges de manœuvre disponibles compte tenu de la contribution des différents facteurs à ces déséquilibres. Plusieurs aspects sont à mettre en évidence :

¹ Lorsque les régimes de retraite sont obligatoires et contribuent à la formation d'une part importante du revenu de retraite, il est très difficile d'initier une réforme consistant en une baisse brutale des pensions. C'est la situation de la plupart des pays dans lesquels les régimes de base par répartition forment le socle du système de retraite.

² Un «cahier des charges» ne conduit pas nécessairement à établir une typologie des régimes de retraite avec leurs avantages et leurs inconvénients. Les aspects relatifs à la mise en œuvre de la réforme et au choix des instruments de régulation du système de retraite comptent tout autant que les aspects techniques liés au choix des paramètres des régimes.

a) le long terme, voire le très long terme, est une condition nécessaire dans l'examen des régimes de retraite. Cette longueur de l'horizon, y compris dans les régimes par répartition, n'est pas toujours comprise par les différents acteurs qui interprètent le plus couramment l'opération de retraite comme un transfert instantané entre les actifs et les retraités. Or, les flux de recettes et de dépenses enregistrés annuellement dépendent de facteurs socio-démographiques et économiques dont les effets ne se sont perceptibles qu'en tendance à moyen-long terme. Ils dépendent également de la législation qui fixe les paramètres de calcul pour l'acquisition et la liquidation des droits à la retraite. Il peut y avoir, dans le futur, incompatibilité entre les promesses de pensions telles qu'elles sont calculées à partir de la législation courante et les prévisions de recettes telles qu'elles résultent du fonctionnement de l'économie.

b) Un horizon lointain engendre de plus fortes incertitudes sur les résultats des projections. Cet aspect conduit parfois certains acteurs à considérer avec suspicion les résultats et les recommandations issus de ces exercices. C'est en général un mauvais procès fondé sur la méconnaissance du fonctionnement des régimes de retraite et de l'utilité de disposer de situations de référence à partir desquelles apprécier la trajectoire des régimes de retraite. Pour évaluer la viabilité d'un régime de retraite, il est nécessaire en effet de prendre en compte la totalité de ses engagements (c'est-à-dire les pensions qu'il promet de verser dans le futur aux cotisants

actuels) et, en conséquence, examiner s'il respecte sa contrainte budgétaire à différents horizons temporels. Cette démarche est indépendante du mode d'acquisition et de financement des droits à la retraite. C'est un principe de bonne gestion dans le pilotage des régimes de retraite.

c) Les exercices de projections sont réalisés à partir d'un jeu d'hypothèses concernant des variables qualifiées d'exogènes : la démographie, le fonctionnement du marché du travail, l'environnement macro-économique, la relation avec les marchés financiers. L'introduction de ces variables indique que le fonctionnement des régimes de retraite n'est pas isolé du reste de l'économie et qu'il ne se résume pas aux conséquences induites par le vieillissement attendu de la population. Ces régimes ne sont pas uniquement des mécanismes de redistribution intergénérationnelle et intertemporelle des revenus. Ils ont également un impact sur les performances de l'économie et, en particulier, sur le potentiel de croissance économique. Cette issue est particulièrement présente dans les débats dans les pays du continent américain. Elle pose la question de la structure du système de retraite la plus adaptée pour favoriser la croissance économique.

d) Plus important est le matériau statistique et empirique accumulé durant la phase d'expertise, plus large est le débat public sur les choix ouverts à la réforme. On doit noter que, dans les pays où la loi impose la publication régulière de projections à long terme pour vérifier l'équilibre actuariel des régimes, les acteurs sont beaucoup plus familiarisés avec la

problématique du long terme.

1.2) En plus de l'analyse de l'équilibre financier des régimes sur longue période, il est nécessaire de disposer d'indicateurs permettant de calculer la valeur, sur le cycle de vie des différentes cohortes, des montants de pensions et de cotisations⁴. En effet, les aspects concernant l'équité intra et intergénérationnelle sont au cœur de toutes les réformes des régimes de retraite. Les différentes cohortes ne sont pas touchées de manière équivalente et il est utile de mesurer les effets redistributifs induits par les modalités d'acquisition et de liquidation des droits à pension.

Lorsque le constat statistique est achevé, on observe dans tous les pays que les problèmes financiers des régimes de retraite ne proviennent pas d'une détérioration non prévue de l'environnement socio-démographique et économique. Ils dérivent pour l'essentiel de promesses de pensions excessives compte tenu des recettes prévisibles des régimes, et non pas d'un choc exogène imprévisible⁵. Le vieillissement de la population lié à l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du baby boom et des perspectives de croissance économique moins favorables que par le passé sont les deux principaux facteurs explicatifs de ces déséquilibres.

A législation inchangée, cette situation impliquerait des augmentations massives des taux de prélèvement avec le risque que des ajustements brutaux des paramètres conduisent soit à des refus de cotiser, soit à des diminutions drastiques des pensions. Face à ces perspectives, il existe à présent un consensus sur la nécessité de

4 Cf. Questions Retraite n° 7 : Les indicateurs de rendement et de rentabilité de la retraite. Laurent VERNIERE

5 L'expression «promesses de pension excessives» ne se rapporte pas à ce qu'on a appelé le «risque politique» concernant la régulation des régimes de retraite publics, c'est à dire

réaliser des réformes. Cependant, ce consensus s'accompagne de profondes divergences sur les modalités effectives des réformes. On attend des réformes deux améliorations :

- des gains d'efficacité pour l'économie en réduisant les distorsions induites par les prélèvements pesant essentiellement sur le facteur travail, et éventuellement des gains macro-économiques en raison du renforcement du potentiel de croissance de l'économie grâce à la disponibilité d'une épargne plus abondante ou plus longue.
- une amélioration du bien-être des générations successives de cotisants et de retraités par rapport à la situation de référence.

Plusieurs structures du système de retraite sont susceptibles de conduire à ces objectifs et le débat a progressivement changé de contenu. Dans le passé, la principale question concernait l'élimination de la pauvreté parmi les retraités⁶. La forte croissance économique et l'amélioration de la législation ont permis d'éliminer la grande pauvreté dans la population des retraités. A présent, dans un contexte de croissance modérée et de vieillissement de la population, les options opposent ceux qui veulent conserver, pour les régimes de base, la logique d'assurance sociale à ceux qui prônent une transformation radicale par le passage à des régimes préfinancés avec des comptes individuels. Cette opposition ne recouvre pas le débat traditionnel entre répartition et capitalisation concernant le choix de la technique de finan-

cement adaptée à des populations vieillissantes : elle élargit la perspective en examinant, d'une part, la contribution des différentes structures des systèmes de retraite aux deux objectifs précités, d'autre part à quelle répartition des responsabilités entre les différents acteurs (État, partenaires sociaux, individus) conduit la réforme.

Ces deux options ont en commun de devoir aborder la question importante de la transition qui se manifeste au moins de deux façons :

- le passage du système actuel vers le système souhaité de retraite, avec plus particulièrement le financement des droits à la retraite déjà acquis par les différentes générations,
- le choc qu'introduira, à partir de 2005, l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses du baby boom⁷. L'ampleur de ce choc, qui durera environ une dizaine d'années, ne doit pas être mésestimée car elle imposera d'adopter un certain nombre de mesures additionnelles qui devront être compatibles avec le système de retraite souhaité.

Les principes de la politique de retraite.

Les principes de la politique de retraite appréhendent les critères à partir desquels sont définis les objectifs assignés aux régimes de retraite. Ces critères ne sont pas nécessairement indépendants les uns des autres, ce qui peut engendrer des conflits d'objectifs. La hiérarchie de ces critères peut également évoluer en fonction

des transformations économiques et sociales que connaissent les pays et des choix qu'ils sont amenés à prendre pour s'adapter. En filigrane, le choix d'un système de retraite revient à considérer les différentes catégories de risques économiques et sociaux auxquels sont confrontés les individus au cours de leur cycle de vie et à arbitrer sur le partage et la couverture de ces risques par le système de retraite.

a) les régimes collectifs de retraite sont organisés pour satisfaire les besoins fondamentaux des retraités et leur procurer un niveau de vie satisfaisant. Ce principe général signifie que les retraités doivent disposer d'un niveau de ressources adéquat, quels que soient les événements ayant affecté leur vie professionnelle. Une fonction de redistribution corrige la dispersion des revenus au sein de la catégorie des retraités et non pas une situation générale de pauvreté des retraités. Elle implique de connaître la composition des ressources des retraités par catégorie de revenus.

Pour satisfaire ce principe, certains régimes de base (aux États-Unis par exemple) ont déjà mis en place des mécanismes explicites de redistribution de revenus en fixant des paramètres de calcul de la pension plus favorables en faveur des retraités ayant eu une carrière avec de faibles salaires. Les retraités sont ainsi assurés contre le risque d'avoir appartenu à la catégorie des bas salaires au cours de leur vie professionnelle⁸. D'autres pays (la France par exemple) ont institué des minima de pension

⁶ Cela signifie que la pauvreté était essentiellement liée à l'âge. Ce n'est plus la situation observée de nos jours.

⁷ Ce sont surtout les pays de l'Europe continentale, qui sont concernés par l'ampleur de ce choc. Les États-Unis et la Grande-Bretagne connaîtront une détérioration de leurs indicateurs démographiques beaucoup plus modérée.

⁸ Dans un régime par répartition, la redistribution couvre ainsi le risque d'une carrière intermittente et le risque d'avoir un capital humain en termes de qualification insuffisant

pour ceux des individus ne pouvant valider des carrières complètes ou des minima vieillesse financés par le Budget de l'État.

Ce principe rend compte de la notion d'équité verticale⁹, laquelle implique une certaine dose de redistribution des revenus à l'intérieur d'une cohorte de salariés pour atteindre un niveau de vie jugé acceptable par l'ensemble de la société¹⁰. Il est important de distinguer ce type de redistribution des revenus explicitement inscrite dans l'organisation du système de retraite de la redistribution des revenus induite dans un système d'assurances sociales par l'inégale exposition aux risques des participants¹¹. La réforme des régimes de retraite doit s'attacher à isoler quelles seront, dans le futur, les sous-populations exposées au risque de pauvreté.

Cette notion de redistribution recouvre ce qui, dans la terminologie utilisée en France, est appelé solidarité ou avantages non contributifs qui s'ajoutent au montant de la pension déterminé en fonction de la carrière salariale.

b) égal traitement des égaux : ce principe fondamental rend compte de l'équité intragénérationnelle, ou encore du respect de l'équité horizontale. Il pourrait se traduire par "à carrière salariale identique, pension de retraite égale". Il se réfère plutôt à un groupe, une cohorte par exemple,

qu'à la totalité de la population.

Ce critère est délicat à contrôler et à mesurer simplement car il ne consiste pas uniquement à comparer des montants de pensions par tête : la durée de cotisation, l'âge de départ à la retraite, le taux de cotisation, sont des paramètres qui pourraient intervenir dans l'expression de ce critère. Il implique en conséquence de recueillir de l'information sur la séquence des cotisations versées et des pensions reçues sur le cycle de vie. La difficulté est accrue lorsque coexistent plusieurs régimes de base appliquant des législations différentes et soumis à des conditions socio-démographiques également différentes.

c) équité individuelle : les individus doivent recevoir un rendement équitable de leurs cotisations. Une stricte équité individuelle signifie qu'un franc de cotisation versé par les générations successives doit avoir un rendement identique¹². C'est l'expression de ce que les anglosaxons appellent "en avoir pour son argent" ("money's worth")¹³. Ce critère signifie également qu'il existe une relation étroite entre le montant des cotisations versées au cours de la carrière professionnelle et le montant de la pension perçu au cours de la période de retraite¹⁴. A l'inverse, une trop forte redistribution au sein de la population des retraités peut distendre ce lien et affaiblir

la logique contributive des régimes de retraite. Cette situation peut conduire à des effets indésirables en matière d'offre de travail et de revendications salariales si les cotisations sont assimilées à des impôts.

Ces trois principes sont usuellement qualifiés de principes de sécurité sociale, bien qu'ils puissent servir de référence pour promouvoir une organisation du système de retraite qui s'écarte de la logique d'assurance sociale (cf. infra). Les deux derniers principes¹⁵ ont été implicitement utilisés pour caractériser la logique contributive des régimes de retraite en France au cours du débat récurrent concernant les critères permettant de séparer les opérations contributives des éléments qualifiés de non contributifs ou de solidarité. La création du Fonds de Solidarité Vieillesse (FSV) a concrétisé ce débat lors de la réforme du régime général votée en 1993.

Les principes d'équité individuelle et horizontale peuvent entrer en contradiction avec le premier principe de redistribution. A ce sujet, le débat sur la "privatisation" de la *Social Security* aux États-Unis donne un éclairage sur les deux principaux arguments utilisés pour recommander la transformation du système public de retraite par répartition en un régime partiellement ou totalement capitalisé avec des comptes individuels :

⁹ Si la notion d'équité verticale apparaît trop imprécise, on peut lui substituer la notion d'adéquation du niveau des pensions à un montant de référence considéré comme acceptable socialement. C'est ce qu'on appelle un critère "d'efficacité sociale".

¹⁰ La pension de retraite versée pourrait être décomposée entre, d'une part, une fraction équivalente à une annuité calculée comme la contrepartie des cotisations versées à un régime actuariellement équilibré et, d'autre part, une fraction correspondant à un transfert.

¹¹ Un système d'assurances sociales mutualise les risques et donc redistribue les revenus entre les assurés en fonction de la probabilité de réalisation des risques.

¹² Cette situation devrait prévaloir en moyenne lorsque les régimes de retraite arrivent à maturité sur un sentier de croissance équilibrée.

¹³ Ce critère peut être satisfait sans que le niveau de la pension soit adéquat.

¹⁴ Ce principe peut se formuler en disant que le montant de la pension sera plus élevé pour ceux qui ont une carrière salariale plus avantageuse.

¹⁵ Selon certains auteurs, les concepts d'équité individuelle et horizontale ne sont applicables que dans la sphère de l'assurance privée : l'adhésion y est volontaire, contrairement aux

- Le rendement implicite trop faible qu'obtiendront les futures générations dans le régime public par répartition les pénalisera par rapport à celles qui pourraient opter pour une gestion individualisée de leur épargne retraite. L'argument de la faible contributivité dans le régime public obligatoire en raison en partie des mécanismes de redistribution est utilisé pour promouvoir le passage à la capitalisation. Ainsi, pour certains promoteurs de réformes radicales, il est nécessaire de restaurer la caractéristique première des régimes de retraite, à savoir la contributivité, de sorte à renforcer les critères d'équité individuelle et horizontale. L'arbitrage entre le rendement et la redistribution est rendu en faveur du rendement¹⁶, et cet arbitrage serait d'autant plus justifié que les performances de l'épargne retraite investie sur les marchés financiers seraient supérieures au rendement implicite des régimes par répartition.

- La redistribution affaiblirait le lien entre les cotisations versées et les pensions reçues, ce qui augmenterait le "coût socio-fiscal" pesant sur le facteur travail, c'est à dire la part de taxation pure incluse dans les cotisations versées, et donc les distorsions sur le marché du travail au détriment de l'emploi.

Tous les débats sur la réforme des régimes de retraite contiennent ces ingrédients et il appartient aux pouvoirs publics d'arbitrer entre l'adéquation du niveau souhaité des pensions obtenu dans les régimes publics (y compris la part de redistribution et ses modalités de financement) et les critères

d'équité individuelle et horizontale. Il faut toutefois bien comprendre qu'il n'est pas possible de satisfaire simultanément un critère d'adéquation et un critère d'équité individuelle. En visant ces deux objectifs, il est nécessaire de réaliser un compromis. Ce compromis peut être mieux perçu lorsqu'on considère le critère également au cœur des réflexions sur la réforme des régimes de retraite : il s'agit du critère d'efficacité économique qui prend d'autant plus de poids qu'augmente le coût de l'inaction.

d) le critère d'efficacité économique : le système de retraite doit être organisé, d'une part, pour ne pas distordre les choix d'épargne et d'offre de travail des individus, d'autre part, pour favoriser la croissance économique. Il doit être conçu de telle sorte qu'il préserve les incitations. Deux types de déséquilibres économiques sont habituellement dénoncés lorsque sont évalués les effets des régimes de retraite :

- des inefficacités liées à un phénomène de sous-accumulation du capital dans l'économie en raison d'une insuffisance de l'effort d'épargne des ménages¹⁷. On attribue à la technique de la répartition cet effet d'éviction de l'épargne individuelle,

- des inefficacités liées aux distorsions induites par le prélèvement socio-fiscal sur l'offre de travail. Plus les régimes de retraite seraient redistributifs, plus faible serait le lien entre les cotisations versées et le montant de la pension reçue et plus fortes seraient les distorsions affectant l'offre de travail.

Ce critère est ainsi au centre de toutes les recommandations de réforme : en corrigeant une sous-accumulation du capital dans l'économie et/ou en réduisant les distorsions sur l'offre de travail, on améliorerait le bien être des générations futures. Les gains d'efficacité permettraient d'alléger le coût du vieillissement pour les régimes de retraite. Ils rendraient également supportable la transition vers une autre organisation du système de retraite.

3 Les principes de base de la réforme.

Les principes de base sont destinés à correctement cibler le processus de réforme. Celui-ci s'inscrit dans le temps et a pour but de corriger l'impact des déséquilibres.

- la réforme des régimes doit être telle que leurs comptes soient au moins équilibrés sur une très longue période. Cet aspect est fondamental à la fois pour déterminer le contenu de la réforme mais également pour le pilotage et le calendrier de la réforme : il implique d'établir régulièrement des projections à long terme des régimes, conçues comme des tableaux de bord. Cela revient à établir une évaluation actuarielle des régimes. Cette pratique est totalement absente en France alors qu'elle est d'un usage courant dans des pays comme les États-Unis, le Canada, ou le Japon,

- la réforme doit être centrée sur les problèmes structurels de très long terme et non pas sur la recherche de solutions pour les

¹⁶ En prônant la création de régimes à cotisations définies avec des comptes individuels, on supprime effectivement la redistribution au sein des régimes et on renforce le lien entre la cotisation versée et la pension reçue.

¹⁷ Le rendement élevé constaté sur les marchés financiers serait le signe de cette sous-accumulation du capital.

déficits de court-moyen terme. C'est pourquoi elle doit être entreprise le plus tôt possible afin de répartir les ajustements sur le plus grand nombre de générations. Là aussi, la pratique française s'éloigne parfois de ce principe, ce qui conduit à différer les réformes ou à adopter des mesures d'urgence qui masquent l'ampleur des déséquilibres,

- la réforme doit être globale et concerner tous les programmes relatifs aux retraités. Ce principe signifie qu'il conviendrait d'anticiper les modifications des autres paramètres économiques qui concourent au niveau de vie des retraités. Parmi ces paramètres, la fiscalité des revenus et l'assurance maladie des retraités occupent une place prépondérante. Cela signifie que la question de la retraite devrait être examinée en relation avec les conséquences d'un mouvement plus vaste sur les budgets publics, à savoir le vieillissement de la population.

- la régulation des régimes de retraite doit être gouvernée par un principe de politique budgétaire, c'est-à-dire que la transparence des comptes et leur isolement par rapport aux autres engagements de l'État doivent être un principe fondamental. Le principe de politique budgétaire est d'allouer des ressources rares au cours du temps. Il signifie que les futures générations ont un droit de regard sur la manière dont sont allouées les ressources fiscales que génère la croissance.

Ces principes de base peuvent conduire à devoir adapter le processus d'élaboration, de vote et de contrôle des comptes

publics au sens large, c'est à dire y compris les comptes des régimes de retraite. Les régimes de retraite sont des institutions d'un type particulier en ce sens qu'elles ont des engagements à long et très long terme. La confiance dans la réalisation de ces engagements repose sur la stabilité de ces institutions et sur leur capacité à s'adapter : il est donc indispensable que soit organisé le contrôle régulier de la viabilité économique et financière à long terme de ces régimes afin que puissent se déclencher suffisamment tôt les procédures de consultation et d'évaluation. Cette exigence apparaît d'autant plus souhaitable que le système de retraite est morcelé en plusieurs régimes et que différentes législations s'appliquent en fonction du statut professionnel des individus. Le débat sur la retraite y gagnerait en clarté et les responsabilités des différents acteurs seraient plus précises. Plusieurs types d'organisation institutionnelle sont susceptibles de satisfaire cette exigence de présentation, de contrôle et d'expertise de l'équilibre à long terme des comptes de la retraite qui vise à limiter le "risque politique" inhérent à toute réforme.

La situation de la France.

Lorsqu'on considère la structure du système de retraite en France comparée à celle des autres pays industrialisés, deux traits dominent :

- le nombre important et l'hétérogénéité des régimes de retraite

de base (régime de salariés du secteur privé, multiples régimes spéciaux, régimes de non salariés, etc.), alors que, dans la plupart des autres pays, il existe un seul régime de base universel,

- la part quasi exclusive de la répartition (régimes de base et régimes complémentaires) comme technique d'acquisition des droits à la retraite, qui rend improbable le passage à des régimes préfinancés en raison des coûts de transition. Par ailleurs, le monopole de la répartition conduit à une excessive rigidité du système de retraite qui ne laisse aucune possibilité de choix aux individus.

Cette situation ne permet pas la transparence¹⁸ et accroît considérablement la difficulté du processus de réforme : d'une part, les critères d'équité précédemment énoncés ne sont sans doute pas satisfaits lorsque sont comparés des individus appartenant à des régimes différents¹⁹, d'autre part, le processus de décision devient plus complexe puisqu'il doit apporter une solution pour chacun des régimes. C'est pourquoi une adaptation des régimes de retraite existants qui laisserait inchangée la structure actuelle du système de retraite est probablement vouée à l'échec quant à sa capacité à faire respecter les critères d'équité

Cette situation impose en conséquence de bien mesurer au préalable les marges de manœuvre dont disposent les différents acteurs pour, dans un premier temps, modifier la structure actuelle du système de retraite, et dans un deuxième tenter d'unifier autant que possible les

18 L'absence de transparence est encore plus manifeste lorsqu'on considère les multiples relations financières liant les différentes institutions de retraite. Les transferts de compensation et de surcompensation entre régimes de retraite rendent illisibles la répartition de l'effort contributif et sa mesure, ce qui rend particulièrement ardue l'évaluation des critères d'équité. D'autre part, au fur à mesure de la détérioration de la situation sur le marché du travail et de la transformation des statuts professionnels, d'autres relations financières ont été introduites entre les régimes de retraite et les autres organismes de Sécurité sociale et le Budget de l'État (création du Fonds de Solidarité Vieillesse (FSV), versements de l'assurance chômage, du Budget de l'État, etc.).

paramètres des régimes. La solution la plus avantageuse serait évidemment d'aboutir à la création d'un ou deux régimes de base universels.

La technique d'acquisition des droits à la retraite (répartition ou capitalisation) n'est à ce stade pas la question essentielle. On devrait successivement se demander :

- quel est le niveau d'adéquation de la pension versée par les régimes de base que la collectivité souhaite atteindre,
- quels risques doivent être collectivement assurés par les régimes de retraite et quels risques doivent résiduellement supporter les individus durant leur période de retraite²⁰,
- quelles modalités de redistribution au sein de la population des retraités doivent être conservées sachant les risques d'inefficacités induites par une trop faible contributivité des régimes,
- quel est le diagnostic concernant, d'une part, l'impact des cotisations retraite sur le fonctionnement du marché du travail, d'autre part, l'adéquation du volume d'épargne nationale aux besoins de financement de l'investissement.

Dans le large débat qui anime tous les pays cherchant à réformer leurs régimes de retraite, la conception et l'architecture du futur système de retraite s'articulent autour des quatre questions précédentes. Les réponses ne sont pas nécessairement identiques d'un pays à l'autre mais dans tous les pays, la phase de transition vers un système de retraite rénové implique des coûts qui doivent être le plus équitablement répartis.

Bibliographie succincte.

- Criteria for Social Security Reform. J. Quinn, mimeo Juin 1997, Boston College
- Social Security Reform : Marginal or Fundamental Change ?. J. Quinn, mimeo Mars 1997, Boston College
- Do the Old Eat the Young ? Intergenerational Equity and Public Pensions. T. Ghilarducci, janvier 1998, University Notre Dame (document présenté à la Seconde Conférence sur la Sécurité Sociale organisée par l'AISS à Jerusalem, janvier 1998)
- The Roles of the Public and Private Sectors in the UK Pension Reform. A. Budd, N. Camp-

bell, 1996, Trésor britannique

- Social Security Privatization in Britain : Key Lessons for America's Reformers. Heritage Foundation, Backgrounder n° 1133, Août 1997.
- Australia's Privatized Retirement System : Lessons for the United States. Heritage Foundation, Backgrounder n° 1149, décembre 1997.
- Restoring Long-Term Solvency will require Difficult Choices. Témoignage de J. Ross devant le «Committee on Aging» du Sénat américain, 10 février 1998.
- The Development of some Criteria for Equity in National Retirement Income Systems. D. Knox, R. Cornish, mimeo 1996, Institute of Actuaries of Australia.
- Adequacy and Social Security Principles in Pension Reform. J-V Gruat, mimeo 1997, BIT, Département Sécurité Sociale.
- Retirement Income Systems for Different Economic, Demographic and Political Environments. J. Turner, mimeo 1997, BIT, Département Sécurité Sociale.
- La privatisation des retraites. P. Pestiau, Risques n° 30, Avril-Juin 1997.

20 Cette question recoupe celle de la responsabilité des différents acteurs, pouvoirs publics, employeurs et individus dans la formation du revenu de retraite. Actuellement, on constate que, dans de nombreux pays, l'accent est mis sur une augmentation de la responsabilité individuelle, via par exemple la création de comptes individuels d'épargne retraite. Cela signifie qu'une part de la formation du revenu de retraite est adossée aux marchés financiers plutôt que dans un cadre collectif adossé au marché du travail et que les individus acceptent les risques associés à cette modification des modalités d'acquisition des droits à la retraite.