



Retraites

L'urgence d'un nouveau débat

A l'été 1993, il était dans l'ordre des choses d'estimer qu'un cycle du débat sur les retraites venait de s'achever. Le gouvernement avait fait voter au printemps une loi qui prévoyait en premier lieu la création d'un Fonds de solidarité vieillesse destiné à prendre en charge au moyen de ressources nouvelles certaines dépenses « non contributives » du régime général d'assurance vieillesse de la sécurité sociale et des régimes alignés sur lui (salariés agricoles, artisans, commerçants et industriels). Parallèlement, ce Fonds de solidarité vieillesse devait assumer le remboursement de la dette accumulée par ces régimes. Au total, cette réforme devait alléger de plus de 40 milliards de francs les dépenses supportées par les régimes de retraite de base.

La réforme des retraites de 1993

Au-delà de cette remise à plat des finances des régimes de retraite, la loi de 1993 avait également amorcé l'ajustement des paramètres techniques du régime général d'assurance vieillesse et des régimes alignés sur lui. Elle avait institué le principe de l'indexation des pensions sur les prix jusqu'en 1998 inclus. Et dès le mois d'août 1993, des décrets programmaient l'allongement progressif à 160 trimestres, contre 150 antérieurement, de la durée d'assurance ouvrant droit à une pension

à taux plein dès soixante ans, ainsi que le passage progressif de la règle des dix meilleures années à celle des vingt-cinq meilleures années pour la détermination du salaire de référence servant à calculer la pension.

Au total, la réforme de 1993 se présentait donc comme un vaste ensemble de mesures, portant autant sur le court terme — la résorption des déficits passés — que sur le long terme — l'ajustement progressif des paramètres des régimes aux changements à venir du contexte démographique. Elle se situait dans le droit fil des propositions contenues dans le Livre blanc sur les retraites publié en 1991¹, tout en intégrant des arguments qui s'étaient introduits ultérieurement dans le débat, comme l'idée de distinguer « solidarité » et « assurance » au sein des dépenses de retraite, dont la création du Fonds de solidarité vieillesse constituait la concrétisation. Elle fut enfin accueillie par une opinion et des organisations syndicales remarquablement indifférentes. Tout portait donc à croire, à la fin de l'année 1993, que la France s'était mise en demeure de rattraper son retard sur ses principaux partenaires en matière de réforme des systèmes de retraite, et que l'absence de réaction de l'opinion constituait le dividende des efforts d'information et d'explication déployés par les pouvoirs publics lors de la publication du Livre blanc sur les retraites.

Un environnement démographique, économique et social dégradé

Quatre ans plus tard, force est de revoir ce jugement. En premier lieu, la publication en octobre 1995 du rapport « Perspectives à long terme des retraites »² dissipe fortement l'optimisme en vigueur lors de la mise en œuvre de la réforme des retraites. La faiblesse de la croissance et la montée du chômage enregistrées au cours de la première partie de la décennie quatre-vingt-dix conduisent à réviser en baisse les perspectives d'évolution du nombre de personnes actives. En outre, les nouvelles projections démographiques³ admettent désormais l'hypothèse de la poursuite continue de la baisse de la mortalité, alors que le Livre blanc supposait leur stabilisation au début du *xxi*^e siècle : de la sorte, le taux de dépendance — nombre de personnes âgées de 20 à 59 ans sur nombre de personnes âgées de 60 ans et plus —, devrait chuter jusqu'à 1,6 en 2040 dans le scénario démographique central, soit plus bas encore que dans les scénarios du Livre blanc.

Dans cet environnement modifié, la réforme de 1993 n'aurait finalement pour seul effet que de ramener approximativement l'évolution jusqu'en 2040 des cotisations d'équilibre au niveau que prévoyait le Livre blanc, soit environ 40 % des revenus d'activité, contre 19 % en 1990. Autrement dit, l'impact financier de la réforme de 1993 se borne à « remettre les compteurs à zéro » au regard des modifications de l'environnement macro-économique et démographique depuis le début de la décennie quatre-vingt-dix, mais l'ampleur de l'ajustement à opérer jusqu'en 2040 reste inchangé. Pour obtenir une réduction appréciable de ce choc démographique et financier, il faudrait imposer à l'ensemble des régimes de retraite — c'est-à-dire aux régimes spéciaux de base et aux régimes complémentaires — des réformes de la même ampleur que celle mise en œuvre dans le régime général.

Un autre élément nouveau de préoccupation est relatif à l'avenir des régimes complémentaires de retraite. En avril

1996, les partenaires sociaux gestionnaires des régimes complémentaires de retraite des salariés du secteur privé — l'Arrco pour les non-cadres, l'Agirc pour les cadres — ont conclu un accord important qui programme l'évolution des paramètres de ces régimes à l'horizon 2005⁴. Au-delà de mesures ordinaires d'ajustement — hausse de la valeur d'achat des points de retraite, durcissement des règles de revalorisation des pensions, réduction des avantages non contributifs —, l'accord du 25 avril institue une solidarité financière entre l'Arrco et l'Agirc, officiellement pour compenser pour le régime des cadres l'incidence des relèvements discrétionnaires par les pouvoirs publics du plafond de la sécurité sociale qui érodent l'assiette des cotisations à ce régime. Mais en réalité l'affaiblissement des recettes de l'Agirc a des causes structurelles, qui tiennent à la démographie des cadres, désormais moins favorables que par le passé, et aux changements importants des pratiques des entreprises quant à la rémunération des cadres, puisqu'à l'heure actuelle plus de 20 % des cadres, au sens de la convention collective, sont rémunérés en deçà du plafond de la sécurité sociale. Au total, il est difficile de ne pas voir dans ce renforcement de la coordination entre les deux grands régimes interprofessionnels de retraite complémentaire le signal d'un affaiblissement de la frontière entre cadres et non-cadres qui structurerait traditionnellement l'organisation de la retraite en France. En ce sens, l'accord du 25 avril 1996 jette un doute sur la solidité de l'architecture d'ensemble du système de retraite.

Enfin, l'observation du climat social depuis deux ans environ fait apparaître une certaine résistance du monde salarié à l'adaptation des régimes de retraite aux évolutions démographiques. On se rappelle l'hostilité des salariés du secteur public à l'idée d'une révision des régimes spéciaux de retraite initialement incluse dans le plan de réforme de la sécurité sociale présenté en novembre 1995. On a vu également monter l'aspiration à la cessation précoce d'activité dans certaines professions, particulièrement dans le

secteur des transports. Ces événements constituent un faisceau d'indices défavorables à la poursuite de l'ajustement des régimes de retraite, et en particulier à l'évolution des régimes spéciaux de retraite.

Aggravation des prévisions démographiques et financières, mise en question de l'architecture du système de retraite, résistance des salariés à la poursuite des ajustements, telles sont les données de la réflexion sur les retraites à moins de dix ans de l'arrivée en fin d'activité des générations nombreuses nées au lendemain de la seconde guerre mondiale. Comment s'étonner alors des campagnes en faveur du développement de l'épargne individuelle en vue de la retraite ?

C'est donc la question même de l'avenir de la retraite publique qui vient à être posée. Elle impose de dépasser l'opposition souvent théorique et rhétorique entre partisans de la retraite obligatoire par répartition, qui seule serait porteuse de valeurs de solidarité, et tenants de la capitalisation facultative, garante de l'efficacité. Il faut au contraire poser concrètement la question des contributions relatives du marché et de l'intervention publique dans la fourniture de la couverture vieillesse des Français. Il faut également construire les instruments théoriques pour lui apporter des réponses convaincantes.

La retraite comme assurance

La science économique, pour ce qui la concerne, tient à la disposition des acteurs du système de retraite un ensemble d'arguments utiles à la décision. Ceux-ci reposent fondamentalement sur l'analyse de la retraite comme une opération d'assurance : la vieillesse, ou plus précisément l'occurrence d'une période en fin de vie pendant laquelle l'individu ne pourra plus tirer de revenu d'une activité professionnelle, est un aléa, puisque la date de son commencement et sa durée sont inconnues. Sous l'hypothèse classique d'aversion pour le risque, il existe une disposition des individus à payer pour échanger un revenu certain, moyennant

le paiement de cotisations, contre un revenu entaché d'incertitude.

Le gain de bien-être lié à la mise en place de dispositifs d'assurance est-il plus ou moins important selon que la couverture vieillesse est fournie dans un cadre privé ou public ? Une première réponse à cette question repose sur l'imperfection du marché de l'assurance qui naît des asymétries d'information entre assurés et assureurs. Lorsque certaines caractéristiques individuelles qui pourraient justifier des tarifications spécifiques ne sont pas observables, comme par exemple l'état de santé, un assureur privé soumis à la concurrence éprouve des difficultés à offrir une couverture complète du risque, car, s'il discrimine insuffisamment ses tarifs, il risque de n'attirer à lui que les « hauts » risques associés aux caractéristiques inobservables. Au contraire, un régime d'assurance à affiliation obligatoire peut sans difficulté offrir la couverture complète en mutualisant les différentes classes de risque, observables ou inobservables.

Ce premier argument économique vient donc en faveur d'une large offre publique d'assurance vieillesse. Il existe toutefois un deuxième argument, aux conclusions plus nuancées, qui découle de l'hypothèse selon laquelle les individus modifient leur comportement à l'égard du risque une fois qu'ils sont assurés. Dans le cas de l'assurance vieillesse, si l'individu peut choisir l'âge auquel il part en retraite, la promesse d'une pension de montant élevé peut l'inciter à cesser au plus tôt son activité professionnelle. Si beaucoup d'individus raisonnent de la même façon sans prendre en considération les incidences de leurs comportements sur l'équilibre global du système de retraite, une fréquence importante des départs précoces en retraite entraînera une élévation des prélèvements à affecter au financement des retraites et donc à une allocation inefficace des ressources. Il est donc nécessaire de doter le système d'assurance de clauses qui incitent les assurés à y recourir parcimonieusement : par exemple, un âge minimum de départ en retraite suffisamment élevé, selon le principe du « ticket

modérateur », ou un montant de pension progressif avec l'âge de départ, selon le principe du « bonus/malus ». Ce problème de coordination des décisions individuelles dans les systèmes d'assurance, afin de dissuader des comportements de « passage clandestin » — je réalise librement mon choix individuel, et ce sont les autres qui en assumeront les conséquences par le biais de l'assurance — n'est pas propre aux régimes publics d'assurance. Mais on considère généralement qu'un assureur privé aiguillonné par la concurrence sera contraint d'assumer les coûts de contrôle d'une réglementation incitative, tandis qu'un assureur public en position de monopole n'aura guère intérêt à fonctionner autrement qu'à « guichet ouvert ».

Ainsi, les régimes obligatoires de retraite ont les caractéristiques de *services publics d'assurance*, et comme les autres services publics industriels et commerciaux, leur bilan économique résulte d'avantages — la correction d'imperfections de marché — et de coûts — la difficulté à réguler un monopole public. Ainsi, à l'opposition stérile entre répartition — solidarité et capitalisation — efficacité, l'analyse précédente fait apparaître les conditions dans lesquelles des régimes publics de retraite peuvent être économiquement supérieurs à des plans de retraite privés.

Retraite et redistribution

À ces arguments économiques s'ajoutent bien entendu des arguments d'équité. Équité entre catégories d'assurés, tout d'abord, à l'avantage des régimes publics, puisque la concurrence sur le marché de l'assurance n'est pas compatible avec l'installation de mécanismes qui assurent, par exemple, un « rendement » des cotisations vieillesse plus favorables aux bas salaires, à l'instar des dispositions en vigueur dans le régime général en faveur des assurés ayant élevé des enfants, des chômeurs ou des salariés à temps partiel. Sur un marché ouvert à la concurrence, un assureur qui pénaliserait relativement certaines catégories d'assu-

rés au bénéfice d'autres risquerait de voir sa clientèle pénalisée « écrémée » par des opérateurs concurrents.

Équité entre générations, ensuite. Le changement de contexte démographique sera fortement concentré sur la période 2005-2020. Dès lors, ce sont les générations actives pendant cette période qui, si l'on s'astreint à l'équilibre année après année des comptes des régimes de retraite, devront supporter l'essentiel des efforts. Dans une perspective de justice inter-générationnelle, il peut être utile d'alléger le fardeau de ces générations et de le reporter sur des générations antérieures et postérieures. Ceci peut être réalisé au moyen du préfinancement d'une partie des charges futures de retraite par la constitution de réserves dans les régimes obligatoires de retraite financées par une cotisation supplémentaire à prélever dès à présent, permettant d'étaler davantage dans le temps l'ajustement des paramètres techniques des régimes.

Pour défendre la retraite publique

À l'issue de cette discussion, peu des arguments anciens du débat sur les retraites sortent indemnes. L'équation « répartition = solidarité », pour commencer, ne repose que sur le seul altruisme — les actifs paient pour les retraités comme les riches pour les pauvres — pour expliquer le consentement des actifs à cotiser aux régimes de retraite, et on se doute que cela est insuffisant pour fonder solidement la mise en place sur une base large de régimes obligatoires de retraite. L'idée d'assurance, telle qu'elle a été présentée ci-dessus, permet au contraire de concilier des logiques d'intérêt individuel et de redistribution. Affirmer à l'inverse que « répartition = prélèvements obligatoires » fait bon ménage des arguments d'imperfection de marché qui fondent au contraire en rationalité économique des cotisations vieillesse obligatoires importantes, susceptibles d'améliorer le bien-être collectif. Au passage, ces arguments apportent un sérieux tempérament à la valeur de l'indicateur des prélèvements obligatoires globaux, sans prise en

considération des fonctions auxquelles ces ressources sont affectées, et ce même si le « coût social » des fonds publics, lié aux distorsions qu'introduit tout système de taxes, mérite d'être pris en considération. L'argument de « souplesse », au bénéfice des régimes privés de retraite, n'est pas sans valeur, mais à condition d'avoir apporté au préalable la preuve de l'impossibilité d'une régulation efficace des régimes publics de retraite susceptible de leur permettre de faire davantage de « sur mesure ».

L'enjeu urgent de la courte période qui nous sépare du choc démographique est donc de recentrer le débat sur les retraites autour de la question suivante : quelle combinaison de marché et de fourniture publique est-elle susceptible d'assurer la couverture vieillesse de la façon la plus efficace, juste et souple ? Sans doute la réponse à cette question n'est-elle pas triviale, et sans doute ne faut-il pas la réduire à l'affrontement entre deux techniques, la répartition et la capitalisation, dès lors que, comme on l'a vu, des régimes publics peuvent s'accommoder de combinaisons variables de ces deux techniques. Mais il est permis de penser, à la suite des arguments précédemment invoqués, que malgré le début de crise de confiance dans les régimes obligatoires de retraite dans la période actuelle, l'existence de ceux-ci ne manque pas de fondements solides, et dès lors le consentement social à payer pour ces régimes n'est pas encore à la veille d'être détruit. ■

Références

1. Livre blanc sur les retraites (préface de Michel Rocard), La Documentation française, avril 1991.
2. Perspectives à long terme des retraites, rapport du groupe de travail du Commissariat général du Plan présidé par M. Raoul Briet, La Documentation française, octobre 1995.
3. Quang Chi Dinh. *Combien d'habitants en France dans trente ans ?* La société française, données sociales 1993, Insee.
4. L. Caussat : « Les accords du 25 avril 1996 relatifs aux régimes interprofessionnels de retraite complémentaire : un exercice d'alerte avant l'arrivée du cyclone ? », *Droit social*, n° 7-8, juillet-août 1996.

Laurent Caussat

Chef de la division Études sociales,
Insee