

L'AVENIR DES RETRAITES

MICHEL SAPIN

MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

Différentes réflexions ont été conduites sur la question des retraites ces dernières années, en particulier celle qui a abouti à la publication par Michel Rocard du Livre Blanc¹ ; toutes concluent au caractère structurel d'un déséquilibre qui s'amplifiera significativement à partir du début du siècle prochain, lors de l'arrivée à l'âge de la retraite des classes nombreuses de l'après-guerre.

Nul aujourd'hui n'est pénalisé dans ses droits par le déséquilibre du régime, et l'anticipation de sa dégradation n'est encore qu'une préoccupation de spécialistes. Pourtant, les enjeux du rééquilibrage de la branche vieillesse sont essentiels et susceptibles de remettre partiellement en cause les principes fondateurs du régime :

— dans l'hypothèse du maintien des règles actuelles, l'évolution du ratio nombre de cotisants/nombre de retraités conduirait à prélever en 2040 jusqu'à 40 % des revenus des cotisants pour assurer l'équilibre du régime. Une telle évolution conduirait à un profond bouleversement, préjudiciable à notre économie ;

— pour éviter cela, certains préconisent la remise en cause du principe de la répartition au profit de régimes mixtes, alliant un socle de répartition, qui assurerait une pension minimale, et un ou plusieurs étages de capitalisation, assis sur les contributions volontaires des intéressés, qui complèteraient la première.

Aucun de ces deux scénarios n'est acceptable, et il est nécessaire de tracer une voie socialement et économiquement viable pour restaurer dès 1993 l'équilibre du régime vieillesse, pour définir les instruments qui lui permettront de maintenir cet équilibre durant les 15 ans à venir et pour le préparer à affronter la période difficile qui s'ouvrira pour lui en 2005.

19

1) Restaurer l'équilibre du régime vieillesse dès 1993

Le rééquilibrage des comptes suppose une réflexion sur la nature des dépenses à la charge de la branche vieillesse, afin d'isoler celles qui

1. La Documentation française, 1990.

relèvent d'une autre logique ou d'un autre régime.

Cet exercice permet d'alléger significativement les comptes de la caisse nationale d'assurance vieillesse, vidant ainsi de son contenu la célèbre querelle des « dépenses indues » qui opposait l'Etat aux partenaires sociaux.

Tout d'abord distinguer, parmi les charges du régime, celles qui relèvent de la solidarité et celles qui relèvent d'une logique assurantielle.

Le système actuel, résultat de 45 années d'histoire sociale, est composé d'une accumulation de mesures diverses liées, soit à la généralisation du régime, soit à la prise en charge de prestations nouvelles. Une clarification s'impose, dès lors que l'on souhaite restaurer un lien entre cotisations et prestations.

Autant il est normal que les dépenses relevant d'une logique d'assurance soient couvertes par le produit des cotisations, autant les dépenses de solidarité, qui ne correspondent pas à des cotisations, déséquilibrent le régime. Dès lors, l'Etat peut décider d'apporter une aide spécifique pour prendre en charge ces dernières dépenses, au nom de la solidarité nationale.

20

Cette démarche est à l'origine de la création du fonds de solidarité, que le gouvernement a proposée au Parlement lors de la session d'automne. Trois blocs de dépenses de solidarité ont ainsi été isolés : les minima vieillesse, la validation de périodes non travaillées (service national, chômage au-delà de la période indemnisée par l'UNEDIC), et les prestations destinées à favoriser une politique familiale active (suppléments ou bonifications de pensions liés au nombre d'enfants).

Le fonds de solidarité en assume la charge financière, indépendamment du régime vieillesse, grâce à des ressources propres provenant de recettes fiscales affectées et d'une partie du produit de la CSG.

Diminuer les charges que le chômage fait peser sur la branche vieillesse.

Les périodes de chômage indemnisées par l'UNEDIC ne donnent pas lieu au prélèvement d'une cotisation retraite ; or elles sont validées au titre de la constitution des droits des chômeurs. Ainsi, la période de 37,5 années de cotisation nécessaire à la constitution d'une retraite à taux plein comprend indifféremment les périodes actives ayant donné lieu à cotisations et les périodes chômées.

De fait, pour chaque entrant à la retraite, le régime vieillesse enregistre une perte virtuelle correspondant à cette validation de périodes de chômage. Dans une situation conjoncturelle défavorable, le déséquilibre est manifeste ; ainsi, c'est à 20 MdsF que l'on peut évaluer aujourd'hui la perte de cotisation annuelle.

En théorie, le régime d'assurance chômage devrait assumer cette charge, ainsi qu'il le fait au profit des régimes de retraite complémentaire. A titre exceptionnel, l'Etat a choisi de se substituer à lui en versant au régime vieillesse la somme de 20 MdsF pour 1993.

A plus long terme, il est nécessaire de pérenniser cet allègement qui ne relève en aucune manière de la responsabilité de l'assurance vieillesse. L'Etat envisage aujourd'hui de financer cette charge par l'intermédiaire du fonds de solidarité, dont les ressources seraient abondées à due concurrence par l'affectation de nouvelles recettes fiscales. Mais cette question méritera d'être débattue à nouveau dans les années à venir dès lors que la situation du chômage se sera améliorée.

2) Définir les instruments d'un rééquilibrage structurel du régime

Une fois la démarche précédente accomplie, subsiste un régime vieillesse de nature assurantielle, les cotisations encaissées étant reversées aux bénéficiaires de pensions en proportion de leur effort contributif et dans le respect de l'équilibre financier annuel.

Toutefois, les projections effectuées démontrent que cet équilibre est d'ores et déjà difficile à préserver. En effet, le régime vieillesse fait face depuis quelques années aux conséquences mécaniques de son arrivée à maturité : les accédants à la retraite sont de plus en plus nombreux à avoir droit à des pensions à taux plein, contrairement à ce qui se passait auparavant.

Sauf à accepter que l'effort contributif des salariés s'alourdisse, et représente des proportions de leurs revenus socialement et économiquement excessives, les marges de manœuvre qui subsistent pour réguler l'équilibre des retraites, résident uniquement dans les conditions de liquidation des prestations.

Il est nécessaire à ce stade de clarifier le débat sur les conséquences d'un allongement de la durée de cotisation nécessaire à la liquidation d'une pension à taux plein. La règle actuelle fixe à 37,5 annuités de cotisation le temps de travail nécessaire pour obtenir une pension complète, mais interdit que l'intéressé puisse en bénéficier avant 60 ans. De fait, le droit à la retraite à 60 ans, acquis en 1982, ne se confond pas avec le bénéfice d'une pension à taux plein, lequel n'est lié qu'à la durée de cotisation.

Ainsi, ceux qui sont entrés dans la vie professionnelle avant 22,5 ans voient-ils leurs droits à pension liquidés sur une base inférieure à la durée réelle de leurs cotisations, alors que ceux qui ont débuté plus tardivement ajustent leur durée de cotisation, en fonction de leur choix libre et entier

d'accéder à la retraite à taux réduit, ou de poursuivre leur activité jusqu'au seuil de 37,5 annuités. Paradoxalement, les moins qualifiés n'ont d'autre alternative que de cotiser sans bénéfice correspondant, alors que les plus qualifiés arbitrent entre le montant et la date de leur retraite.

Toutefois la durée moyenne de cotisation des entrants à la retraite est aujourd'hui très supérieur à 37,5 annuités (61 % des pensions liquidées font ressortir des durées de cotisation supérieures) et cette durée en augmentation de 1,5 année entre 1983 et 1991, n'est pas appelée à diminuer durant les années à venir. Dans ces conditions, il n'est pas déraisonnable socialement de rapprocher le droit des faits, et de décider que la durée minimale de cotisation nécessaire à l'obtention d'une pension à taux plein doit augmenter significativement, à charge pour les gestionnaires du régime d'étaler cet allongement sur une période suffisamment longue pour éviter les effets de seuil.

Le droit à la retraite à 60 ans est un droit inaliénable qu'il serait injuste de remettre en cause en droit comme en fait.

Mais une formule qui consisterait à exiger un trimestre de cotisation supplémentaire chaque année, jusqu'à ce que la durée de cotisation réglementaire rejoigne la durée moyenne de cotisation des retraités, modifierait substantiellement les données de l'équilibre financier du régime, sans pour autant occasionner un préjudice réel significatif aux futurs bénéficiaires.

Cette orientation conforte donc le droit à la retraite à 60 ans, qui doit rester acquis, dans les conditions actuelles, c'est-à-dire qu'à cet âge la pension est liquidée en fonction du nombre des années de cotisation.

3) Préparer le régime à affronter le défi de l'arrivée à l'âge de la retraite des classes nombreuses de l'après-guerre

L'ampleur du problème de financement du régime vieillesse lié à l'arrivée à l'âge de la retraite de la génération du baby boom est difficile à évaluer. Les analyses ayant abouti au Livre Blanc sur les retraites avaient pour but de définir les instruments permettant au régime de maintenir l'équilibre jusqu'en 2010, et de poser clairement le problème des années suivantes.

La collectivité a des devoirs envers ces classes d'âge et doit se donner les moyens de les assumer.

Garantir les retraites des classes nombreuses de l'après guerre.

Les générations du baby boom ont été une chance pour la France, elles ont permis un développement rapide et important de son activité économique, elles ont contribué au bien-être de leurs parents en payant leurs retraites, et de leurs enfants en payant leur éducation. Il serait insupportable qu'elles

pâtissent du déséquilibre du régime de répartition que leurs enfants ne seraient plus à même d'alimenter.

Comment financer l'effort nécessaire à l'équilibre futur des régimes de retraite ? Deux options sont souvent envisagées : ne rien faire aujourd'hui, c'est-à-dire accepter pour 2005 le principe d'une hausse des cotisations que l'on sait déjà insupportable ; développer des formules de capitalisation individuelle et facultative, telles que l'opposition actuelle les propose.

C'est une troisième voie que je choisirai, après avoir écarté la première en ce qu'elle est économiquement irréaliste, et la seconde en ce qu'elle est fondamentalement injuste puisqu'elle interdirait dans les faits le droit à une retraite honorable aux plus démunis et serait à l'opposé de ce que nos pères ont voulu faire de la sécurité sociale.

Je crois possible, en effet, de promouvoir la création de réserves nouvelles au sein des régimes de retraite, financées par une surcotisation modérée. A titre d'exemple, une surcotisation de 0,2 % mise en réserve chaque année à partir d'aujourd'hui, permet l'accumulation après réinvestissement des produits financiers, de réserves de l'ordre de 200 à 250 Mds F en 2005.

De plus, ce système de réserve, obligatoire et collectif, est une expression de la solidarité entre les cotisants, contrairement à celui que prônent les ténors de l'opposition aujourd'hui.

23

Arrêter les modalités d'un concours complémentaire de l'Etat

Dès lors que les Français doivent, ensemble, augmenter leur épargne pour préparer le financement des retraites futures, il est logique que l'Etat contribue à cet effort. De là est venue l'idée de rechercher dans le patrimoine financier public, constitué par ces générations, la garantie partielle du paiement de leurs retraites.

Ce patrimoine, fruit des nationalisations de l'après guerre et de la dernière décennie, a été bien géré par l'actionnaire public et représente aujourd'hui un ensemble d'entreprises particulièrement dynamiques.

La proposition que nous faisons aujourd'hui consiste à créer une réserve constituée à partir d'actifs publics et destinée à être consommée à partir de 2005 pour participer à l'équilibre de la tranche vieillesse.

Deux options sont envisageables pour réaliser cette réserve nationale des retraites, selon que l'on y affecte les titres de propriété des entreprises publiques aujourd'hui détenus par l'Etat, ou les produits de cession de ces mêmes entreprises.

Evitons d'abord un faux débat : quelle que soit la forme choisie, une privatisation des entreprises concernées s'impose puisqu'il faut disposer de liquidités au plus tard lors du versement des retraites.

La seule différence tient au moment où les cessions au secteur privé

interviennent : l'alimentation de la réserve par les produits de cession permet de prendre en compte les contraintes de la gestion des entreprises publiques : l'affectation des titres à la réserve conduit à s'adapter en priorité aux besoins du fonds.

Les critères pertinents du choix à opérer tiennent à la cohérence de notre politique de gestion du secteur public. Affecter des titres de propriété à une entité juridique distincte de l'Etat impliquerait à tout le moins que celle-ci confie un mandat de gestion à l'Etat, afin d'éviter que la conduite des entreprises puisse faire l'objet d'un conflit entre les partenaires sociaux.

Cependant, quel fonds de pension pourrait accepter d'être l'actionnaire majoritaire, voire le seul actionnaire, d'une entreprise, alors que les principes de prudence les plus élémentaires incitent à minimiser et multiplier les participations pour limiter les risques ?

En miroir aux inconvénients de cette formule, la réserve des retraites, alimentée par les produits de cession d'actifs publics, présente les avantages de la souplesse, puisqu'elle ne modifie rien aux règles de gestion des entreprises jusqu'à leur privatisation, et de la sécurité, puisque les disponibilités peuvent être placés dans les conditions les plus sûres à tout moment.

Enfin, cette dernière formule permet d'afficher un objectif financier que l'Etat s'engage à atteindre au rythme qui lui semble le meilleur compte-tenu de l'évolution de la conjoncture durant la prochaine décennie.

Pour ma part, c'est donc clairement une réserve nationale constituée par le produit des cessions d'actifs publics qui a ma préférence. Le montant de 100 MdsF en valeur 93, qui a été cité dans la presse, m'apparaît correctement évalué ; il permettrait de mobiliser de 250 à 300 MdsF en 2005. Quant à la forme juridique de cette réserve, elle importe peu ; il suffit qu'elle assure la transparence et la sécurité financière des sommes réservées et qu'elle prévoit un suivi et un contrôle régulier et sûr.

L'ensemble de ces propositions permet de réaliser pour la branche vieillesse ce que Pierre Mauroy et Pierre Bérégovoy réussissaient il y a dix ans pour l'assurance chômage. L'équilibre retrouvé dans l'immédiat, les voies et moyens définis clairement pour le préserver dans le moyen et long terme, il reste encore à clarifier les rôles et responsabilités de chacun.

A l'Etat d'assumer les fonctions de solidarité nationale.

L'Etat doit assumer la charge du fonds de solidarité vieillesse, dans les conditions fixées par le projet de loi soumis au Parlement et modifié par la prise en charge des validations de cotisations retraites des chômeurs indemnisés par l'UNEDIC. Il doit aussi en assurer le fonctionnement optimal.

L'Etat doit enfin créer et faire fonctionner la réserve nationale pour les

retraites, l'alimenter de produits de cession d'actifs des entreprises publiques et faire en sorte que sa gestion financière soit la plus efficace au profit des futurs retraités.

Aux partenaires sociaux d'assumer les fonctions d'assurance collective

Le régime vieillesse qui leur sera confié est équilibré dans l'instant, mais doit faire l'objet de certaines réformes si cet équilibre doit être préservé à l'avenir. Il est logique que la responsabilité de ce régime revienne aux partenaires sociaux, qu'ils en détiennent les clés tant du point de vue des cotisations que de celui des prestations. Je note d'ailleurs que ceci répond à des souhaits qu'ils ont clairement exprimés depuis plusieurs années et que plus rien n'empêche d'être exaucés.

Le problème du financement des retraites est un sujet majeur que la société française s'est préparée à traiter depuis maintenant plusieurs années. Nous avons la chance que des solutions existent, et que de longs travaux préparatoires aient permis de les formaliser.

Les principes que j'ai énoncés ici me paraissent favoriser le seul schéma compatible avec nos valeurs de justice sociale et de solidarité : il nous appartient de tout faire pour les mettre en œuvre dans les meilleurs délais.

le 28 janvier 1993