

# HISTOIRE ET AVENIR DU SYSTEME DE RETRAITE EN FRANCE

DENIS KESSLER

*DIRECTEUR D'ETUDES A L'ECOLE DES HAUTES ETUDES EN SCIENCES SOCIALES*

U ne réflexion fondamentale sur l'avenir du système de retraite français vient enfin de s'engager. Cette réflexion ne concerne pas que les experts, mais la population dans son ensemble. Le système de retraite n'a pendant longtemps été l'objet d'aucune question. De fait, les premières interrogations véritables sur l'avenir des retraites n'ont vu le jour que vers la fin des années 1970. De 1945 jusqu'à cette date, à une exception près qui se place à la fin des années 50, la plupart des experts, des observateurs, le public en général, ne se posaient aucune question sur les retraites et leur avenir.

On pensait avoir découvert un mécanisme miracle, permettant de satisfaire tout le monde sans mécontenter personne, mécanisme relativement rare dans la vie sociale. A une époque où l'on se bat généralement franc à franc, où dès que l'on prend un franc à l'un pour le donner à l'autre, on assiste à une tension susceptible de dégénérer en conflit, on avait trouvé, semblait-il, avec le système de retraite un mécanisme gérant des masses financières très importantes et de plus croissantes, dans un consensus général. Ce système a progressivement redistribué sans susciter de réelles résistances, 6, 8, 10 % du PIB, bref des sommes dépassant l'impôt sur le revenu.

Mais dès la fin des années 1970, cet unanimité s'est quelque peu délitée, des brèches, des failles sont apparues dans le discours, auparavant très lisse, de ceux qui étudient les phénomènes de retraite. Le phénomène nouveau en ce début des années 90 réside dans le fait que les politiques commencent à devoir parler publiquement de l'avenir du système de retraite français.

465

\* Ce texte a été rédigé peu avant la publication du Livre blanc sur les retraites en mars 1991 qui répond à certaines questions posées ici par l'auteur.

Rappelons-nous. Au début de 1991 encore on qualifiait de “faux prophètes” ceux qui, comme l’auteur, soulignaient les difficultés que rencontrera notre système de retraites après 2010 et surtout 2020, si rien n’est rapidement entrepris pour l’étayer. Cela a heureusement aujourd’hui changé. Les pouvoirs publics semblent enfin se saisir du problème, même si c’est encore timidement, comme en témoignent la publication d’un “livre blanc sur les retraites” et la mise en place d’une “mission retraites”. Les partenaires économiques et sociaux participent largement à ce qui est désormais qualifié de “débat national”. Notons tout de même que ces interrogations interviennent un peu tard. Il eut été préférable qu’elles se soient faites jour dès la création du système de retraite, et que leurs perspectives de très long terme soient prises en compte au moment même où l’on procédait aux choix fondamentaux. C’est à cette époque qu’il aurait fallu choisir des modalités, retenir des dispositions, introduire des régulations pour assurer l’avenir des retraites.

Même si nous avons un peu de retard, la réflexion sur la retraite, sur la façon dont les gens la vivent, sur la viabilité du système en place qui en assure le financement, doit être poursuivie, et surtout intensifiée. Il faut espérer que les idées qui auront été recueillies à l’issue de cette réflexion collective, seront appliquées par les Pouvoirs publics et les partenaires sociaux. Ceci devrait les conduire à réformer profondément le système en place, car, dès maintenant, il ne satisfait plus pleinement les objectifs qui lui avaient été assignés. Il aura surtout beaucoup de difficultés à surmonter les échéances qui surviendront à partir de l’an 2005, 2010 et au-delà.

Ces échéances, c’est aujourd’hui qu’il faut les préparer. Toute année qui passe est une année perdue, et rendra plus difficiles les efforts à effectuer pour les surmonter. Si rien n’est fait d’ici l’an 2000, on devra affronter de graves difficultés dans les pires conditions. La myopie temporelle en France est très forte, l’horizon moyen du public, des partenaires sociaux, des Pouvoirs publics, est bien trop court. Nous disposons de nombreux indices qui semblent montrer que l’horizon temporel des Français est trop rapproché, et de ce fait, ils ignorent les difficultés qui s’annoncent.

Nous nous proposons dans cette contribution de donner quelques éléments pour comprendre le développement historique du système de retraite, esquisser sa situation à l’heure actuelle et surtout évoquer ses perspectives. Nous chercherons à dégager les éventuelles solutions aux problèmes que l’on perçoit.

Trouver des solutions, c’est d’abord chercher à comprendre d’où vient ce système et les raisons de son développement. Si l’on veut esquisser ce qui va se passer dans les quarante ans qui viennent, il faut savoir ce qui s’est passé il y a quarante ans. C’est de cette analyse précise du passé que l’on arrivera à dégager peut-être quelques principes susceptibles de préparer l’avenir.

*Tout le monde est désormais concerné par la retraite en France*

La retraite est un phénomène qui concerne désormais tout le monde. Tel n'était pas le cas à la veille de la Révolution Française par exemple. Considérons la table de mortalité qui existait à l'époque : elle conduit à une véritable pyramide des âges. Il existait à l'époque une probabilité non négligeable de décéder à chaque âge de la vie. En 1982, la pyramide des âges ne ressemble plus vraiment à une pyramide. La base est plutôt cylindrique, et l'on voit déjà qu'elle se creuse. Lorsque l'on projette cette pyramide en 2022, en supposant que les taux actuels de fécondité perdureront, la pyramide s'inverse. A terme, on risque d'avoir une forme radicalement inversée de celle qui existait en 1776. Cette déformation de la pyramide s'explique par les fluctuations de la fécondité et de l'évolution de la mortalité ("accidentelle" - effet des deux guerres mondiales -, ou "tendancielle" - baisse de la mortalité d'une cohorte à l'autre-).

La retraite concernait peu de personnes à la veille de la Révolution Française et il n'y avait pas de système de retraite, sauf pour les marins du Roi. En effet, Colbert, pour éviter que les marins disparaissent avec leurs vaisseaux et se transforment en pirates, avait eu l'idée de leur promettre, s'ils revenaient au port, une pension. De fait, le nombre de pirates diminua, comme d'ailleurs le nombre de bateaux du roi qui se faisaient couler par les pirates. Mais que cette anecdote ne laisse pas croire que la retraite était un phénomène de masse. Pour deux raisons : il n'y avait pas de système de retraite et surtout, le nombre de personnes susceptibles d'atteindre l'âge où l'on pouvait devenir pensionné était très limité. La retraite est restée pendant longtemps une véritable utopie, au point que Condorcet en prédisait encore l'avènement pendant la Révolution française dans ses tableaux historiques des progrès de l'entendement humain.

En raison de la diminution spectaculaire de la mortalité, un nombre croissant de personnes sont parvenues à atteindre des âges considérés autrefois comme élevés. Si l'on se réfère à l'image d'Epinal intitulée "Degrés des Ages", publiée sous la Révolution, 40 ans correspondait à l'âge de maturité, 50 ans l'âge de discrétion, 60 ans, l'âge déclinant et 70 ans, l'âge de décadence. Cette typologie semble bien périmée si l'on considère les phénomènes de vieillissement depuis la seconde guerre mondiale. La probabilité de décéder avant 60 ou 65 ans est de plus en plus faible, la probabilité d'atteindre des âges de 70, 80 ou 90 ans est de plus en plus élevée.

Considérons la courbe de survie pour la population générale en France en 1982. On constate que jusqu'à l'âge de 60 ans, la probabilité de survie est très proche de 1. Il n'y a qu'environ 12 % des Français qui n'atteignent pas l'âge de 60 ans, en d'autres termes, près de 88 % des gens qui naissent vivants par-

viennent à l'âge de 60 ans. Pour les femmes, cette probabilité est encore supérieure, puisqu'il n'y a que 9 % des femmes qui décèdent avant l'âge de 60 ans. Ainsi la probabilité d'arriver à l'âge de la retraite (60 ou 65 ans) est désormais quasi certaine, alors qu'il s'agissait d'une échéance qui semblait lointaine parce qu'hypothétique en 1776, époque à laquelle la probabilité d'arriver à l'âge de 60 ans était très faible, une large partie de la population décédant bien avant cet âge. Aussi est-il clair que la retraite a acquis depuis le milieu de ce siècle une signification inédite.

Que va-t-il se passer en 2022 ? Même si toute réponse à cette question reste un exercice délicat, mentionnons toutefois que l'observation des courbes de survie pour chacune des cohortes qui se succèdent révèle un phénomène important, que l'on appelle l'orthogonalisation des courbes de survie. Au fur et à mesure que le temps passe, les courbes de survie ont tendance à s'élever les unes par rapport aux autres, et à converger vers la situation où la probabilité de parvenir à l'âge de la retraite tend vers 1. En même temps, on assiste à un mouvement de concentration des âges au décès.

Alors que nous avons vécu jusqu'à présent dans une société dans laquelle le risque de parvenir à la retraite était extrêmement faible, où la durée de vie était une variable très aléatoire car l'incertitude sur la durée de vie restait extrêmement forte, nous sommes entrés dans une société dans laquelle l'incertitude sur le déroulement du cycle de vie est beaucoup plus faible. Nos durées de vie respectives au sein d'une génération tendent à se rapprocher de plus en plus les unes des autres, et à terme, on ne peut exclure que l'on converge vers une situation où tout le monde aurait une probabilité de survie extrêmement élevée jusqu'à un certain âge auquel la plupart des gens seraient amenés à décéder.

Nous sommes ainsi dans une situation tout à fait transitoire. La retraite concerne tout le monde parce que la probabilité est très forte d'atteindre 60 ans (et même 65 ans), mais il reste quand même une assez forte incertitude sur la durée de vie que le système de retraite est précisément fait pour pallier.

#### *Emergence et développement du système de retraite*

Après avoir passé en revue les divers facteurs explicatifs de l'émergence du système de retraite, nous présenterons son développement puis la situation actuelle des retraités en France.

*Les facteurs explicatifs de l'émergence du système de retraite*

Pourquoi au lendemain de la seconde guerre mondiale, a-t-on décidé de mettre en place en France un système de retraite ?

Même si, pour des raisons démographiques, il y avait hier moins de personnes concernées par la retraite qu'aujourd'hui, un nombre suffisant de personnes atteignait l'âge de 55, 60 ou 65 ans pour qu'on puisse réfléchir aux voies et moyens les plus adaptés au financement de la période de retraite. Il y a eu beaucoup de tentatives, qui ont toutes échoué à plus ou moins brèves échéances. Mentionnons la Loi sur les pensions de 1850, la Loi sur les retraites paysanne et ouvrière en 1910, ainsi que les diverses tentatives lancées à la fin des années 20 et au début des années 30. Ce n'est finalement qu'en 1944-47 que le système actuel a été mis au point.

Remarquons que ce n'est pas qu'en France que cette période a été marquée par la mise en place d'un régime de retraite. Les Etats-Unis mirent au point un système en 1935 dans la perspective du New Deal que le Président Roosevelt décida de mettre au point un système de retraite, remanié dès 1937. L'Angleterre créa en 1943 un système national de retraite à la suite des recommandations du rapport Beveridge. En Allemagne, alors que ce pays tentait de renaître de ses ruines, on instaura un nouveau système de retraite pour remplacer celui mis en place par Bismarck à la fin du siècle dernier. Ainsi, quel que soit le pays industrialisé considéré, c'est aux alentours de la seconde guerre mondiale qu'a été mis au point un système national de retraite.

On distingue traditionnellement quatre raisons qui concourent à expliquer leur apparition. Aucune de ces explications ne suffit à elle seule pour comprendre cette émergence historique. Il faut les saisir dans leur conjonction.

Les erreurs d'anticipation sur la durée de vie. Comme nous l'avons évoqué, on a assisté à une forte croissance de l'espérance de vie au cours du vingtième siècle, et particulièrement au cours de la période d'entre-deux guerres. Cette croissance de l'espérance de vie n'aurait pas été anticipée par les ménages. Ceux-ci auraient continué à se comporter comme s'ils devaient décéder relativement tôt. Ils auraient eu tendance à fortement minorer leur durée de vie et à ne pas préparer activement leur période de retraite. Aussi, les individus auraient été surpris de se voir atteindre des âges qu'ils n'avaient jamais espéré atteindre.

C'est leur imprévoyance, due à des erreurs d'anticipation de leur durée de vie lorsque celle-ci a commencé à brutalement s'allonger, qui aurait conduit les pouvoirs publics à mettre au point des mécanismes d'épargne forcée.

Les turbulences du marché des capitaux. Depuis La Fontaine, tout Français sait qu'il vaut mieux être fourmi que cigale, et que cette dernière souffre lorsque commence à souffler la bise. Une des voies traditionnelles pour financer

la retraite consiste dans l'accumulation d'un patrimoine au cours de sa période d'activité, patrimoine dont les revenus ou la vente permettent de financer ses dépenses de consommation aux âges élevés. Un tel comportement de prévoyance a sans doute été suivi par un nombre non négligeable de Français au cours du 19<sup>ème</sup> siècle et dans les premières années du 20<sup>ème</sup>. Une partie significative de la population possédait ces fameux titres de rentes. Mais pour que la retraite puisse être financée par un effort d'épargne, il faut que règne une grande stabilité monétaire, de façon à ce que l'on puisse effectivement transmettre des ressources gardant leur pouvoir d'achat d'une période de sa vie à l'autre. Il faut aussi que les marchés financiers fonctionnent de manière satisfaisante, autrement dit, assurent à l'épargne sur le long terme une rémunération positive en termes réels.

C'est dans le non remboursement des nombreux emprunts internationaux, dont les fameux emprunts russes, dans la dislocation du régime monétaire du franc or qui est survenu au cours de la première guerre mondiale, dans la grande inflation de la période d'entre-deux guerres, dans les avatars des marchés financiers au cours des années 30, et enfin dans la grande inflation de la période qui a suivi immédiatement la deuxième guerre mondiale qu'il faut d'abord rechercher les origines du régime de retraite français faisant exclusivement appel au mécanisme de la répartition. En raison de tous ces événements, des générations d'épargnants ont été spoliées, et se retrouvaient démunies alors même qu'elles avaient fait un effort conséquent d'épargne. Il reste beaucoup de traces de ces avatars de l'histoire financière, notamment dans la structure patrimoniale des Français, qui privilégient encore plus que les autres peuples européens les biens réels (immobiliers, fonciers, or...).

Rappelons que le montant des pertes patrimoniales subies par les épargnants au cours de la période d'entre deux guerres par exemple a été très substantiel. Un seul chiffre : quelqu'un qui avait épargné 100 francs or en 1914 et les avait placés sous forme de titres à revenus fixes et qui avait attendu sa retraite en 1947 pour récupérer ses 100 francs or, retrouvait une valeur qui représentait 6 francs en termes réels. Ce placement avait perdu 94 % de sa valeur. Pour quantité de rentiers la situation a été catastrophique au sens où ces gens se retrouvaient pauvres, non pas pauvres de ne pas avoir épargné, ce qui est une situation tout à fait "morale", mais pauvres en ayant épargné - ce qui paraît beaucoup plus "immoral". La création d'un mécanisme de retraite en 1945 était d'abord destinée à prendre en charge les gens qui avaient épargné et s'étaient retrouvés ruinés pour des causes qui leur échappaient entièrement.

La rupture des chaînes de solidarité familiale. Le troisième facteur qui concourt à expliquer l'émergence des systèmes de retraite dans les pays développés, réside dans la rupture des chaînes de solidarité familiale et communau-

taire. Il a sans doute existé, à un degré qui reste à déterminer, une solidarité traditionnelle assez vive, selon laquelle les enfants prennent en charge leurs parents âgés, sachant que plus tard ils se feront prendre en charge eux-mêmes par leurs propres enfants. Au niveau des villages, une telle solidarité existait également. Il s'agit en fait d'imaginer en quelque sorte un système de retraite "privé", reposant sur l'altruisme familial ou villageois, relativement spontané mais dont le non respect était l'objet d'une véritable sanction morale ou sociale. Cet altruisme était d'ailleurs bien senti, car en aidant aujourd'hui, on acquerrait quelques "droits moraux" à se faire aider demain. Il existait ainsi un système de "solidarité", "de réciprocité", qui fonctionnait bon gré mal gré, et que l'histoire mit à mal. Trois phénomènes qui se sont déroulés au cours de la première moitié de ce siècle permettent d'expliquer cette rupture : les conséquences désastreuses des deux guerres mondiales, l'exode rural et les migrations internationales.

Les solidarités traditionnelles, vivaces dans la société rurale et plus particulièrement dans le monde paysan, ont été mises à rude épreuve par la première guerre mondiale : 1 450 000 morts en France, la plupart âgés de 18 à 30 ans. Or la création du système de retraite intervient précisément vingt ans plus tard, époque à laquelle les parents de ces disparus, qui étaient âgés de 40 à 50 ans, atteignaient 60 à 70 ans, âges où ils auraient dû être pris en charge, mais où ils n'ont pas pu l'être. Citons également le rôle de l'exode rural pendant toute cette période : les enfants étaient désormais à la ville, alors que les parents et les grands-parents restaient à la campagne. Ce mouvement s'est accompagné d'une accélération de la mobilité professionnelle intergénérationnelle - l'adage "tel père, tel fils", étant moins vérifié qu'auparavant. Mentionnons enfin les grandes migrations internationales. Un très grand nombre de familles furent ainsi géographiquement séparées, ce qui empêcha les solidarités traditionnelles de jouer. Aussi ce siècle a-t-il été une période au cours de laquelle les relations intergénérationnelles qui sont à la base d'une prise en charge spontanée, ont été rompues pour des raisons historiques, économiques et sociales.

Le nouveau fonctionnement du marché du travail. Le quatrième facteur qui explique l'émergence du système de retraite réside dans le mode de fonctionnement nouveau du marché du travail. C'est dans la période de l'entre deux guerres que l'on a assisté dans la plupart des pays occidentaux au développement de ce que l'on appelle les techniques modernes (voire même scientifiques) de production. Ce mode de production nouveau est souvent désigné par les termes de taylorisme et de fordisme.

Le développement du travail à la chaîne et des processus de travail très intensifs ont eu comme conséquence de profondément transformer le rapport salarial. La prise en charge des salariés, usés à la fin de leur carrière, par les nou-

veaux processus de production, est devenue plus nécessaire qu'auparavant. Les modes de production "intensifs" ont fait qu'un salarié qui avait travaillé 45 ou 50 ans (parce qu'il commençait souvent à travailler à 14 ans), se retrouvait aux âges élevés dans un état physique et mental tel, qu'il était difficile de lui demander de continuer à travailler. L'accélération du progrès technique rendait obsolètes ses connaissances, son métier. En outre, l'aiguïsement de la concurrence fit que ce furent désormais les travailleurs âgés qui étaient les premiers licenciés en cas de difficultés de l'entreprise. La période d'entre deux guerres ayant également été caractérisée par une montée importante du chômage, la situation économique et sociale des personnes âgées s'est fortement dégradée. Ceci explique pourquoi les syndicats se sont battus pour que les travailleurs âgés soient pris en charge par un système d'assurance sociale.

La période d'entre-deux guerres a aussi été caractérisée par le développement de l'emploi à vie. Ce n'est qu'à partir de ce moment que les salariés ont commencé à avoir des emplois dont la durée était "indéterminée". En réalité, il est évident que l'on ne peut pas avoir un emploi à durée indéterminée jusqu'à ce que la mort survienne. Le jour où, sous la pression des forces sociales, se sont généralisés des emplois à durée indéterminée (auparavant réservés à la fonction publique), on a introduit dans ces contrats de travail une clause qui s'appelle "l'âge de la retraite".

Rappelons que les premières lois sociales en France n'ont toujours concerné que les ouvriers. En France, il existait une volonté délibérée de réserver la protection sociale aux seuls ouvriers. C'est ainsi que fut défini au milieu des années 30 un niveau de ressources : la protection sociale concernait exclusivement ceux dont le revenu était inférieur à ce niveau. Ce dernier est en fait l'ancêtre du plafond actuel de la Sécurité Sociale, qui permet de distinguer les ouvriers et employés (qui cotisent uniquement aux régimes de retraite relevant de l'ARRCO) et les cadres (qui cotisent également aux régimes de retraite de l'AGIRC). A l'époque où ce plafond fut introduit, il existait un large accord pour réserver la protection sociale aux plus démunis et en exclure entièrement ceux dont les ressources devaient leur permettre de se prendre en charge. On voit clairement le rôle qu'a joué la transformation du fonctionnement du marché du travail dans le fait que l'on considérait que c'était avant tout les ouvriers dont il fallait assurer le financement de la retraite.

Voilà les quatre raisons qui permettent d'expliquer pourquoi il y a 40 ans en France, on a décidé de mettre au point un système pour (1) forcer les gens à se protéger, (2) les inciter à prendre leur retraite à un âge donné, (3) introduire une solidarité forcée entre générations (qui ne dépende pas du nombre d'enfants que chacun a eu), (4) délivrer des rentes et non pas un patrimoine, en raison des erreurs d'anticipation fortes en période d'augmentation de la durée



de vie, (5) reposant sur la seule mécanique de répartition isolant les pensions servies des avatars des marchés des capitaux.

*Un développement très rapide du système de retraite*

On met donc au point un système avec des caractéristiques très précises. Où en est-il 40 ans plus tard ? On a assisté à quatre grandes évolutions depuis la seconde guerre mondiale.

L'extension du système de retraite à l'ensemble de la population. Lors de son instauration, seul un Français sur deux était concerné par la retraite. Tout le monde est aujourd'hui couvert, salarié comme indépendant. Il est vrai que le degré de couverture varie au sein de la population, mais on peut affirmer que tout le monde dispose d'une protection de base, ne serait ce qu'au travers du mécanisme d'assistance que représente le "minimum vieillesse" financé en partie par le fonds de solidarité.

Le développement des régimes complémentaires. On a assisté tout au long de la période d'après-guerre au développement des régimes complémentaires, qui constituent le second pilier de la retraite. Désormais, à l'exception des régimes spéciaux (qui couvrent principalement les salariés des grandes entreprises nationales) la plupart des salariés et même des indépendants sont affiliés à un régime complémentaire qui verse des prestations venant s'ajouter à celles de la sécurité sociale.

473

La cartographie du système de retraite français est un peu compliquée. En dessous d'un certain plafond, nous sommes dans le domaine privilégié du régime général. Au dessus de ce plafond, c'est le domaine des régimes dits complémentaires. Entre une fois et deux fois le plafond, c'est le domaine de l'ARRCO pour les ouvriers, et de l'AGIRC pour les cadres. Mais l'AGIRC couvre en plus toute la partie du salaire située entre un et quatre plafonds. Au delà de ce niveau de quatre plafonds, il existait ce que l'on appelle des régimes surcomplémentaires, qui avaient pour particularité de fonctionner en répartition tout en étant facultatifs.

Ces régimes vont être intégrés à l'AGIRC. Enfin, certaines entreprises ou certaines branches ont mis en place des régimes "maisons". Un point commun à tous ces régimes : ils fonctionnent tous selon la technique de la répartition, et leurs réserves sont tout à fait négligeables. Il faut insister sur le fait qu'il existe en dehors de ces régimes, des régimes propres à des secteurs. Ainsi les banques en France ont développé leur propre système de retraite, au delà du régime général et de l'ARRCO.

Cette brève présentation fait clairement ressortir la très grande complexité du système français, car il faut ajouter que l'ARRCO et l'AGIRC sont en fait

un groupement d'un très grand nombre de caisses de retraite : ainsi, l'ARRCO regroupe 46 régimes et 114 caisses de base, et l'AGIRC, 57 caisses de cadres.

La revalorisation des pensions. Les pensions versées au lendemain de la guerre étaient très faibles mais au fur et à mesure que les années ont passé, la hausse du taux de remplacement (pension/dernier salaire d'activité) a été extraordinaire. Chaque année qui passait, non seulement les retraites ont augmenté plus vite que les prix, mais les retraites ont augmenté également plus vite que les salaires. C'est ce second phénomène de "surindexation", qui s'est poursuivi jusqu'à une date récente, qui est particulièrement important. Ainsi, selon l'I.N.S.E.E. (1989), les pensions des retraités de plus de 65 ans ont été en moyenne multipliées par 1,8 en pouvoir d'achat et le minimum vieillesse par 2,6. Dans le même temps, le salaire moyen d'un ouvrier était multiplié par 1,4. Pour ce qui concerne l'évolution des prestations-vieillesse en France de 1959 à 1985 (d'après l'Effort Social de la Nation), la crise a eu comme effet d'accélérer la croissance des dépenses de vieillesse plutôt que de les ralentir.

La baisse d'activité à âge élevé. Il y a à peine 40 ans, un grand nombre de personnes travaillaient au-delà de 60 ans. Au lendemain de la guerre, seule une fraction de la population active se retirait du marché du travail à 62, 63, 65 ans. Les indépendants, les cadres, les professions libérales continuaient à travailler. D'année en année, on a assisté à une baisse du taux d'activité parmi les personnes qui travaillaient après 60 ans. Ont disparu du marché du travail quasiment tous les salariés de plus de 65 ans et une large part de ceux qui sont âgés de 60 à 65 ans.

Notons que parallèlement à ce mouvement, on a assisté à la poursuite de l'augmentation de l'espérance de vie. La baisse des taux d'activité a été accentuée par les dispositions introduites en matière de "pré-retraite" depuis la crise de 1974, et renforcée encore par l'abaissement de l'âge légal de la retraite à 60 ans. Tout a donc contribué à rallonger la période de retraite, et donc à augmenter les charges. Les retraites versées représentent aujourd'hui environ 12 % du PIB, taux supérieur à l'épargne des ménages ou à l'investissement des entreprises. Ce taux est déjà très élevé. Ce sont les retraites qui représentent la majeure partie des prélèvements sociaux, loin devant la maladie ou le chômage.

Insistons sur le fait que pendant toute cette période, la demande des retraites a été infinie en France. Aucune résistance ne s'est faite jour. Les entreprises étaient d'accord avec l'extension des régimes et la revalorisation des pensions, les syndicats également, l'Etat et les gouvernements successifs aussi (n'oublions pas que les retraités sont des électeurs).

*La situation actuelle des retraités est très favorable*

La situation actuelle appelle trois constats.

Les personnes âgées n'ont jamais connu un niveau de vie relatif aussi élevé. La vieillesse était toujours associée à difficultés. Ces liaisons entre vieillesse et pauvreté, entre vieillesse et maladie, entre vieillesse et précarité, hantent encore un grand nombre de bons esprits. Mais ces associations d'idées ne sont plus vérifiées, retraité ne rime (quasiment) plus avec pauvreté. Où en sommes nous aujourd'hui en France ? J. Lacroix (1990) présente de façon fort complète la situation actuelle des retraités. Les 3/4 des retraités de droits directs de sexe masculin de plus de 65 ans ont eu une carrière pleine, en d'autres termes ont travaillé au moins 37,5 années et ont cotisé auprès d'un ou plusieurs régimes d'assurance vieillesse de base et complémentaires. En revanche seule une femme sur trois est dans ce cas. Les pensions de droits directs s'élèvent en moyenne à 5980 Frs par retraité et par mois. Dans la moitié des cas, ces pensions dépassent la somme de 5180 Frs. Les femmes bénéficiaires de droits directs perçoivent des pensions de plus d'un tiers inférieures à ces chiffres. Il faut noter par ailleurs que les retraités très âgés ont des pensions significativement inférieures à celles des jeunes retraités. En raison de la mobilité professionnelle au cours du cycle de vie, les trois quarts des retraités actuels perçoivent plusieurs retraites (en moyenne les retraités bénéficient de 2,8 retraites). J. Lacroix (1990) montre que la disparité des retraites est forte, la dispersion étant sensiblement plus marquée que celle des salaires. Les anciens salariés perçoivent des retraites plus élevées (surtout les cadres et les fonctionnaires) que les anciens indépendants (exploitants agricoles, artisans et commerçants).

475

Le taux de remplacement moyen des salariés - défini comme le rapport entre le dernier revenu d'activité et le montant des retraites au moment de leur liquidation - s'élève à environ 75 % pour les hommes et 65 % pour les femmes. Cette valeur relativement élevée du taux de remplacement s'explique notamment par l'importance des retraites complémentaires. La moitié des retraités bénéficient en outre d'avantages accessoires (tels que la bonification pour enfants ou la majoration pour conjoint à charge). Et 23 % des femmes qui ont eu une carrière complète bénéficient au delà de leur propre retraite d'une pension de reversion. Au total, l'ensemble des prestations de retraite s'élève à 6500 Frs par mois et par retraité.

Le niveau de vie des retraités est désormais aussi élevé que celui des actifs. Les travaux récents le montrent d'une manière tout à fait claire. Si l'on considère le niveau de vie relatif des retraités, corrigé pour tenir compte de la taille de la famille, on constate qu'il dépasse le niveau correspondant à la moyenne

nationale. En France, les personnes âgées ont un niveau de revenus (par unité de consommation) qui dépasse la moyenne nationale. Par rapport à certains segments de la population, les personnes âgées ont un niveau de vie nettement supérieur, notamment si l'on considère la fraction la plus jeune de la population et celle qui a un nombre d'enfants supérieur à deux. C'est principalement grâce aux pensions dont elles bénéficient que les personnes âgées jouissent d'un tel niveau de vie. Ainsi, la situation analysée par l'I.N.S.E.E. en 1984 est sans ambiguïté : "les familles dont le chef est salarié sont au nombre de 8,4 millions ; les foyers âgés isolés environ 5 millions et les foyers âgés "cohabitants" 1,5 million. Familles et personnes âgées ont des niveaux de vie remarquablement proches en moyenne. Mais, bien entendu, la dispersion est grande, en particulier parmi les familles... Les foyers âgés isolés sont dans l'ensemble dans une situation presque toujours meilleure que celle des familles avec enfants". Les calculs ultérieurs du C.E.R.C. sont venus confirmer ce diagnostic, en accentuant même l'écart entre le niveau de vie des actifs et des personnes âgées au profit de ces dernières.

476

Le patrimoine des personnes âgées est sensiblement supérieur à la moyenne nationale. Certes, il s'agit là d'un résultat assez logique. Il faut du temps pour accumuler un patrimoine et les personnes âgées ont pu bénéficier des héritages en provenance de leurs parents. Il convient de tenir compte du patrimoine pour apprécier la situation relative des personnes âgées. Si les personnes âgées ne représentent que 12 % de la population nationale, elles détiennent près de 30 % de l'ensemble du patrimoine des ménages. Les revenus du patrimoine sont deux fois plus élevés à 50 ans qu'à 40, et sont deux fois plus élevés à 75 ans qu'à 50. Les personnes âgées continuent de bénéficier en outre de temps en temps d'aide financière privée de la part de leurs enfants. Elles disposent d'un équipement en biens durables qu'elles n'ont plus à acquérir. Enfin, contrairement aux actifs, les retraités disposent de cette denrée rare qu'est le temps disponible. En ce qui concerne la France, l'image encore trop répandue qui consiste à parler des "pauvres petits vieux" n'est plus fondée. Les vieux ne sont plus petits, et ils ne sont plus pauvres. Ceci ne revient pas à affirmer qu'ils sont tous riches. Mais l'image sociale de la vieillesse en France est encore largement emprunte de misérabilisme.

#### *L'avenir du système de retraite*

Comment assurer l'avenir de l'assurance-vieillesse ? Le système de retraite fonctionne plutôt bien. Il s'est développé de manière rapide et distribue des ressources qui dépassent 700 milliards de francs. Tout le monde a jusqu'à pré-

sent bénéficié de ce système. Cela sera-t-il encore le cas demain et après-demain ?

Un nombre croissant de gens se demandent si la retraite, si les mécanismes actuels de financement de la retraite, vont "tenir" face aux chocs démographique et économique. Ce malaise est en partie fondé. Ces inquiétudes sont principalement issues des prévisions démographiques, mais il ne faut toutefois pas ignorer les problèmes économiques. Le vieillissement démographique, la prolongation des difficultés économiques, vont-ils véritablement saper le système en place ?

Il est clair que le système de retraite par répartition qui distribue des ressources prélevées sur les personnes jeunes pour les reverser aux personnes âgées dépend du rapport démographique. Le vieillissement démographique aura des conséquences importantes, voire même graves, sur l'équilibre du système de retraite. Le ralentissement de la fécondité intervenu depuis la fin des années 60 est spectaculaire. D'après les prévisions de l'O.N.U., certains pays européens (notamment la R.F.A. et l'Italie) auraient une population en 2025, si les paramètres démographiques se maintiennent, inférieure à celle qui existe à l'heure actuelle. En outre, la structure par âge de la population va se dégradant, en raison du vieillissement des générations du baby boom, nées au lendemain de la seconde guerre mondiale et qui atteindront 60 ans à partir de l'an 2005. Ce vieillissement accéléré est paradoxalement dû à un rajeunissement trop brutal de la population au lendemain de la seconde guerre mondiale.

En l'espace de vingt ans, *grosso modo* de 1944 à 1965, la fécondité française a atteint des niveaux qu'elle n'avait plus atteints au cours des cinquante années précédentes. L'indice synthétique de fécondité a ainsi fluctué aux alentours de 2,7 à 3,1 pour brutalement chuter au cours des années 70 et se stabiliser autour de 1,8 enfants par femme. Ce phénomène n'est pas propre à la France : dans les autres pays européens, on note en effet des évolutions comparables. Remarquons toutefois que le niveau de la fécondité française est l'un des plus élevés du groupe de pays étudiés.

On peut se demander pourquoi des générations aussi nombreuses - les actifs d'aujourd'hui, issus de générations très peu nombreuses - décident manifestement de faire aussi peu d'enfants. Il s'agit là d'un problème non résolu. Un double renversement de ce type laisse croire que c'est la taille d'une génération qui détermine la taille relative de la génération suivante. Mais, même cette explication n'est pas totalement convaincante.

Force est de conclure que l'on ne sait pas pourquoi la croissance de la population accuse de telles évolutions contractées. En l'absence d'une explication claire et logique du phénomène du baby boom, c'est à dire d'une connaissance

quelque peu éclairée du passé, on a quelques réticences à envisager des projections de population à long terme.

Quant aux difficultés économiques, elles sont bien connues. Pendant toute la période d'après guerre, les prélèvements opérés sur le revenu des actifs par les systèmes de retraite ont été relativement indolores parce que le revenu des ménages croissait rapidement. Ceci était dû à la croissance certes, mais aussi à un partage de la valeur ajoutée qui n'était pas défavorable aux salariés. Ce sont les difficultés du marché du travail depuis le milieu des années 70 et le ralentissement de la progression du revenu disponible des ménages qui ont contribué à rendre la pression des prélèvements plus forte. Le chômage diminue les cotisations et augmente les prestations (dans la mesure où les chômeurs âgés sont souvent mis à la retraite). La prolongation des difficultés économiques continuera à déséquilibrer le système de retraite. Mais les véritables échéances restent démographiques. Ce qui est sûr, c'est que le système tel qu'on le connaît à l'heure actuelle ne pourra pas perdurer.

#### *Un avenir sombre*

478

La situation actuelle, qui paraît être celle "d'un âge d'or des retraites"<sup>1</sup>, est-elle appelée à perdurer ? Pour répondre à cette question, on dispose de travaux récents menés à la Direction de la Prévision par L. Vernière (1990). Cet auteur se livre à un exercice de projection des régimes de retraite à l'horizon 2040 à l'aide d'un modèle baptisé MARGARET. Il considère un système de retraite unique, résultant de l'agrégation en quelque sorte de tous les régimes existants. Notons que cette projection a été reprise par le Livre blanc du gouvernement

Le taux de dépendance va s'élever régulièrement dans les quinze ans qui viennent, en passant de 38 % aujourd'hui à 50 % environ en 2005, puis va amorcer une progression spectaculaire à partir de cette date marquée par l'arrivée à l'âge de la retraite des générations pleines d'après guerre. La progression de ce taux sera d'autant plus marquée que la fécondité restera faible. Dans le pire des cas - une fécondité de 1,4 enfants par femme - il atteindra 90 % en 2040, alors que dans le meilleur des cas - une fécondité de 2,4 enfants par femme -, il atteindra un sommet de 65 % en 2035. Si le niveau de la fécondité instantanée demeure à son niveau actuel tout au long de la période de projection le taux de dépendance approchera 85 % d'ici 50 ans.

Ces chiffres à eux seuls permettent de comprendre pourquoi l'avenir du système de retraite est sombre. Si l'on rajoute le fait que les retraités de demain auront eu, dans une beaucoup plus grande proportion qu'aujourd'hui, des car-

<sup>1</sup> selon la belle expression d'André Babeau.

rières pleines, et donc acquis des droits maximaux, le financement de la protection sociale du risque vieillesse sera aigu, à moins que l'on ne reconsidère fondamentalement les principales dispositions en vigueur (modalités de calcul des droits, âge d'ouverture des droits à taux plein, principes de revalorisation des pensions, taux des pensions de réversion...). Ainsi le rendement des régimes de retraite "qui rapporte les ressources des régimes à leurs engagements", ira en se dégradant fortement.

Le taux de cotisation apparent - cotisations totales sur le revenu total d'activité - croîtrait significativement d'ici l'an 2005 puis augmenterait rapidement. Aujourd'hui de 16,3 %, il pourrait atteindre dans le pire des cas 40 %. Quant au taux de remplacement global (égal au rapport entre cotisation moyenne et pension d'un inactif), il doublerait au cours de cette même période.

Une telle politique de "laissez-faire social" aurait évidemment comme première conséquence de reporter entièrement sur les générations actives de demain le poids issu de la transition démographique. Celles-ci devraient supporter un fardeau parafiscal exceptionnel, sans espoir de pouvoir récupérer sur les générations ultérieures le transfert effectué en faveur de leurs parents.

Cette situation profondément inéquitable aurait sans aucun doute des effets économiques pervers. Comme l'affirme L. Vernière (1990), une telle évolution qu'il qualifie de "dérive", devrait "provoquer des déséquilibres macroéconomiques majeurs, bien au delà de la place occupée par les institutions de retraite dans l'ensemble de l'économie et du coût direct associé à l'absence de réforme des régimes de retraite". Il est inutile de préciser qu'une telle dérive serait probablement explosive en matière sociale. Ces sombres perspectives ne laissent pas d'autre issue que celle d'envisager une réforme en profondeur du système de retraite.

Lorsque l'on assiste à un vieillissement de la population, les voies d'équilibrage des régimes de retraite par répartition sont triples : (1) la hausse des cotisations au fur et à mesure que les cohortes nombreuses parviennent à l'âge de la retraite et que le nombre relatif d'actifs diminue, (2) la diminution de la valeur relative des prestations servies par un ajustement par le bas des dispositions en vigueur, ou (3) le relèvement de l'âge de cessation d'activité ouvrant droit à une retraite pleine pour améliorer le rapport "retraités/actifs". L'adaptation des régimes de retraite par répartition au nouveau régime démographique ne passe que par ces trois voies. On peut qualifier ce triangle de "maudit" dans la mesure où les trois voies d'équilibrage paraissent singulièrement difficiles à envisager. Bien entendu, il est possible d'envisager des solutions conjuguant ces trois voies d'équilibrage, mais se pose alors le problème de leur dosage. Dans les trois cas, ces mesures apparaissent entraîner des coûts sociaux et éco-

nomiques. Il s'agit donc dans tous les cas d'un exercice à la fois courageux et douloureux.

Comment le système de retraite va-t-il réagir ? Trois "solutions pures" sont envisageables... Encore faut-il qu'au delà de leur aspect technique, ces solutions soient économiquement, socialement et politiquement applicables.

La hausse des cotisations. Une solution serait de laisser les cotisations augmenter de sorte à couvrir exactement la croissance des charges de retraite. Comme nous l'avons vu, il s'agit sinon d'amputer le revenu des actifs, du moins de ne pas leur répercuter l'intégralité des gains de productivité du travail qu'ils sont susceptibles de générer dans les années qui viennent. Cette solution pose des problèmes évidents dès lors que l'on est en économie ouverte, aussi bien en ce qui concerne le marché des biens et services, que celui du capital et celui du travail. En effet, si tous les pays industrialisés, et notamment ceux de la Communauté Européenne font face au problème du vieillissement, la France est le seul pays avec l'Italie, à avoir un système de retraite fonctionnant entièrement selon le principe de la répartition. Dès lors, le vieillissement à l'aube du 3ème millénaire va se traduire par une accentuation des charges plus fortes et plus brutales en France que chez ses partenaires. On peut craindre que se manifestent alors les effets classiques de délocalisation des activités - les entreprises cherchant dans la CEE à produire dans les pays aux charges les plus faibles - voire même de migration - les salariés migrant vers les pays aux salaires directs les plus élevés.

Certes, l'évolution des cotisations peut avoir des effets contrastés selon leur incidence. Les cotisations peuvent venir amputer le salaire direct, auquel cas, la charge est entièrement reportée sur le revenu des actifs. Soit l'accroissement des charges sociales ampute le bénéfice des entreprises, ce qui obère leur rentabilité et réduit leur investissement. Les effets macroéconomiques d'une hausse des cotisations dépendent des conséquences des hausses des cotisations sur la valeur ajoutée. Au delà de la simple hausse des cotisations, les modalités de financement des retraites (mécanisme des plafonds et répartition des cotisations entre salariés et employeurs), seront sans doute appelées à évoluer.

La baisse relative des pensions. Cette "solution" signifie tout simplement que les générations issues du baby-boom n'auront pas lorsqu'elles arriveront à la retraite des pensions représentant 70 % de leur dernier salaire d'activité mais 60 %, ou 50 %, ou même 40 %. Il s'agit d'une baisse du "taux de remplacement", qui peut être obtenue de très nombreuses façons : relèvement de la durée de cotisation pour percevoir une retraite pleine, baisse des taux de réversion, modification des règles de calcul des pensions de la sécurité sociale, évolution de la valeur du point pour les régimes complémentaires de l'ARRCO et de l'AGIRC... On peut également envisager des règles de revalorisation des



pensions différentes de celles en vigueur actuellement. En effet, aujourd'hui les retraites sont indexées en quelque sorte sur les salaires bruts. Une réforme consistant à les indexer sur les salaires nets (après charges, voire même après impôt), ou à les indexer sur les prix comme cela se fait chez nos partenaires aboutirait de facto à une telle modification de la parité entre actifs et inactifs. C'est davantage à des obstacles sociaux et politiques qu'à des difficultés économiques que cette solution se heurterait. En effet, cette dévalorisation des droits à la retraite se heurterait à des résistances fortes qui la rendent quelque peu utopique.

La modification des dispositions régissant l'ouverture des droits. Il s'agirait de revenir sur les dispositions actuelles en matière d'âge légal de la retraite (60 ans + 37,5 ans de cotisations pour bénéficier de droits pleins). L'âge légal pourrait être porté à 65 ans, voire même à 68 ou 70 ans à terme, la durée de cotisation pourrait être portée à 45 ans pour ouvrir des droits pleins. L'âge d'ouverture des droits à réversion pourrait être relevé. Outre le relèvement de l'âge moyen de départ en retraite, des formules de cessation d'activité plus souples pourraient être généralisées, telles que le cumul d'une retraite et d'un emploi à temps partiel. L'allongement de la durée d'activité -et donc le raccourcissement de la durée de retraite- est la voie la plus souvent envisagée pour faire face aux conséquences du vieillissement. Outre le fait que cette solution se heurte aux problèmes actuels de l'emploi, ses conséquences peuvent être plus importantes qu'on ne le pense généralement. En effet, elles impliquent des modifications relativement significatives dans le déroulement des carrières, l'évolution des salaires selon l'âge, la relation entre âge et position hiérarchique.

L'accumulation d'une épargne. Le problème est en partie celui de lisser dans le temps le surcroît de charge que va générer le vieillissement de la population. Pour y parvenir, on peut envisager une augmentation de l'effort d'épargne, pour transmettre des ressources d'aujourd'hui à demain, et compléter ainsi des pensions versées en répartition pure et dont la valeur relative stagnerait, voire même diminuerait. Cet effort d'épargne pourrait se faire de façon collective et obligatoire (par l'accumulation de fonds de réserve au sein des régimes de retraite par répartition ou la création de fonds de pension capitalisés), soit de manière individuelle et facultative (par exemple, avec des formules telles que le Plan d'Épargne Populaire ou l'assurance-vie).

Est-il réaliste de considérer que l'on peut relever de manière significative le taux d'épargne ? Certes si l'on s'oriente vers des formules obligatoires (fonds de pension à adhésion collective ou constitution de réserves dans les régimes de retraite par répartition), on peut considérer que l'accumulation sera plus soutenue que si on laisse la décision d'épargner à long terme à l'entière discrétion

tion des ménages. Mais il ne faut pas négliger les éventuelles substitutions pouvant intervenir entre les différents flux d'épargne, les ménages réduisant leur épargne volontaire si l'on développe des mécanismes d'épargne forcée.

Ce surcroît d'épargne est-il susceptible d'alléger la pression qui pèsera demain sur les actifs en raison du vieillissement ? L'épargne nouvelle ainsi dégagée s'investira dans des placements productifs, ce qui contribuera à augmenter le revenu futur. Certains soutiennent que cet effort est inutile car le véritable problème est celui du niveau de la production des actifs de demain, la façon dont l'on prélèvera leurs revenus pour le transférer aux inactifs (par cotisations ou via les revenus du capital et les ventes d'actifs) étant un problème de second ordre. Mais il reste à démontrer aux tenants de cette thèse que l'accroissement de l'investissement n'a pas d'effet sur le niveau des revenus de demain.

#### *Quels seraient les effets des réformes envisagées ?*

On peut explorer les effets de plusieurs réformes. Ainsi, L. Vernière (1990) étudie les conséquences d'une action visant à agir sur le niveau des pensions en se donnant des contraintes de parité globale entre revenu d'activité (brut ou net selon les cas) et revenu de retraite, contrainte que l'on fait respecter par exemple en modifiant les règles d'annuité. Selon le caractère plus ou moins exacerbé de la contrainte, on parvient à limiter le taux de progression du taux de cotisation apparent qui se situerait entre 26 et 32 % en 2035 alors que l'absence de réforme conduirait à un taux de l'ordre de 39 %. Allonger la durée d'activité - en d'autres termes, relever l'âge moyen de cessation d'activité - aboutirait également à une moindre détérioration du rendement du système de retraite.

Mais dans tous les cas, même en se donnant des objectifs contraignants en termes de parité de niveau de vie entre actifs et retraités, le choc démographique est tel que l'on n'échappera pas à une hausse significative des cotisations. Un seul chiffre calculé par L. Vernière (1990) explique pourquoi les ajustements seront très douloureux : l'équivalent patrimonial net des droits à la retraite - soit la valeur actuelle des pensions à percevoir diminuée de la valeur actuelle des cotisations restant à verser - s'élèverait à plus de deux fois le PIB actuel de la France et à plus de deux fois et demi la totalité du patrimoine financier des ménages. Si l'on veut être responsable, il faudra adopter les mesures le plus rapidement possible pour dévaloriser la masse de ces créances tirées à vue sur les générations futures, et qui pourraient les rendre insolubles.

L. Vernière (1990) montre que la "constitution de réserves temporaires constitue l'un des moyens possibles pour aider les régimes de retraite à lisser les ajustements nécessaires et à s'adapter à des effectifs de cotisants en diminu-

tion relative. Il s'agit donc de relever les taux actuels de cotisation, d'accumuler des réserves qui seraient investies, et de les utiliser ensuite pour tempérer les hausses futures de cotisation. Sous un certain nombre d'hypothèses, en maintenant notamment le taux global de remplacement à son niveau actuel, les réserves atteindraient leur niveau maximum en 2010 et représenteraient à cette date quatre à cinq années de prestations vieillesse. Ces réserves seraient ensuite utilisées de 2010 à 2040. Ce recours souhaitable et nécessaire à la capitalisation pourrait donc se faire au niveau des régimes de retraite par répartition.

Aussi, outre des mesures portant sur les modalités propres des régimes de retraite par répartition, faut-il envisager les voies permettant de transférer du pouvoir d'achat d'aujourd'hui pour financer les retraites de demain et d'après demain.

La pire des choses serait d'attendre que le temps passe. Cette attitude irresponsable aurait sans aucun doute des conséquences économiques et sociales très dommageables. Les contrats explicites et surtout implicites sur lesquels reposent les systèmes de retraite sont très longs : ils peuvent atteindre 70 ou 80 ans car ils couvrent les quatre cinquièmes de la vie des gens, de leur première cotisation à leur dernière pension. En réalité, les régimes de retraite fonctionnant en répartition ont un horizon infini, car ils reposent sur un contrat renouvelé à chaque génération, selon lequel celle qui cotise aujourd'hui sera prise en charge demain par la génération suivante, qui elle-même... Compte tenu de cet horizon très long, les réformes de ces régimes doivent être planifiées, annoncées et mises en œuvre aussi tôt que possible. Mais rien ne sert de réformer, si l'on n'affiche pas clairement les critères de choix. Il faut avant tout éviter une profonde inégalité entre les générations qui se succèdent. Aussi l'idée de base qui sous-tend les propositions de réforme consiste-t-elle à lisser sur plusieurs générations le coût issu du vieillissement.

C'est tout un cocktail de mesures qu'il faut prendre : chercher, en agissant sur les modalités de calcul des pensions, à respecter la parité entre la pension moyenne et le revenu net moyen d'activité, coupler cette mesure avec à la fois la constitution de réserves importantes et l'allongement de la durée d'activité. Grâce à ces réformes s'inscrivant dans la durée, on parviendra effectivement à faire partager à un grand nombre de générations le surcoût du vieillissement.

#### *La France sera plus touchée que ses partenaires de l'OCDE*

Si l'équilibre à venir des retraites en France est préoccupant, il en va de même dans la plupart des pays de l'OCDE (Cf. R.P. Haguemann et G. Nicoletti, 1990). Si des pays tels l'Allemagne, les États-Unis, le Japon et la Suède connaîtront un vieillissement de leur population, son rythme aussi bien que son ampleur

varient significativement. Ainsi le Japon connaîtra le vieillissement bien avant les autres pays mentionnés. En outre, la variation du poids relatif des classes d'âge ne devrait pas y produire exactement les mêmes effets qu'en France car ces pays ont des systèmes de retraite mixtes faisant appel, dans des proportions variées, à la fois à la capitalisation et à la répartition. Enfin, ces pays ont d'ores et déjà annoncé un programme de mesures destinées, sinon à éliminer, du moins à alléger les charges de transferts.

Ainsi les Etats-Unis ont-ils prévu dès 1983 un programme en trois points : l'accumulation d'un fonds de réserve en majorant aujourd'hui les cotisations au delà de ce qu'il est nécessaire pour servir les retraites, le relèvement de l'âge de la retraite entre 2000 et 2027 et l'imposition partielle des pensions. Le Japon a d'ores et déjà constitué un fonds de réserve considérable et allongé de dix ans la durée de cotisation pour pouvoir bénéficier d'une retraite à taux plein.

Notons qu'en matière de retraite, il ne semble pas que pour le moment l'achèvement de l'Europe conduise à formuler une politique européenne de la vieillesse et des retraites. Les systèmes de retraite sont forts différents et il ne semble pas que se dégage aujourd'hui une véritable volonté pour, sinon les unifier, du moins les harmoniser.

484

C'est vraisemblablement vers un cocktail de ces diverses mesures que l'on s'orientera à l'avenir. Le problème est alors de les doser de sorte que le cocktail ainsi composé respecte à la fois les soucis d'équité - notamment la parité entre actifs et inactifs - et les impératifs d'efficacité - notamment le bon fonctionnement des marchés du capital et du travail. Notre principal partenaire - la République Fédérale d'Allemagne - s'est d'ailleurs engagé dans cette voie, en votant récemment, à la fin de l'année 1989, une loi destinée à équilibrer son régime d'assurance vieillesse. Grâce à la réforme qui prévoit une augmentation de la subvention de l'Etat, et surtout un ajustement des principales dispositions en matière de calcul des retraites (moindre revalorisation, relèvement de l'âge de cessation d'activité, etc...), le relèvement des taux de cotisation sera limité et il n'atteindrait que 21,4 % en 2010.

#### *Quelles mesures seront prises en France ?*

La question est qu'en France, nul ne sait ce qui va finalement arriver. Parmi ces "solutions", quelle sera celle qui sera retenue ? Si l'on savait que les cotisations de nos enfants allaient augmenter, nos prestations de retraite baisser, l'âge de la retraite augmenter, l'effort d'épargne s'intensifier, nous serions dans une situation, certes désagréable, mais dans une situation de certitude. Or nous sommes aujourd'hui dans une situation d'incertitude, car nous ne savons pas ce qu'il va se passer en 2005, 2010 et au delà. Nous disposons d'un système

de retraite qui fonctionne en date d'aujourd'hui, mais qui devra affronter des échéances graves, ce qui suppose sans aucun doute possible des ajustements importants, et nous ne savons toujours pas quels seront ces ajustements. Une partie du malaise ressenti par le public vient de ce qu'il sait que les choses vont changer, mais qu'il ne sait pas dans quel sens. Quels seront le niveau des retraites et le niveau des cotisations de demain ? A quel âge partira-t-on à la retraite en l'an 2000 ?

Aucun responsable politique et aucun des partenaires sociaux, ne s'est jusqu'à présent levé pour dire, non pas quelles étaient les "solutions" possibles à long terme - elles ont toutes été bien répertoriées - mais quels sont les ajustements qui doivent selon eux être choisis, appliqués, et assumés. Qui va avoir le courage de dire que demain l'âge de la retraite sera porté à 65 ou 70 ans, qui défendra l'idée selon laquelle la situation des personnes âgées sera demain nettement moins favorable que celle qui existe de nos jours ? Qui déclarera que les générations futures seront entièrement forcées d'honorer des engagements pris en leur nom mais en leur absence ?

C'est aujourd'hui que les véritables choix doivent être faits, et annoncés. En effet, certaines solutions demandent du temps pour être mises en œuvre. Imaginons que l'on s'oriente vers l'accumulation de réserves au sein des régimes de retraite par répartition. Il est évident que vingt ans ne seront pas de trop pour accumuler ces réserves. Supposons que l'on s'oriente vers un relèvement de l'âge de la retraite. Il semble préférable de procéder par paliers et d'annoncer dès maintenant que l'âge légal de la retraite sera relevé d'un an tous les trois ans.

Si ces ajustements sont annoncés suffisamment à l'avance, chacun peut être à même de réagir de manière conséquente. Prenons un exemple pour illustrer notre propos et imaginons que l'ajustement se fasse par une baisse des prestations. Le niveau de vie relatif des personnes âgées sera donc appelé à baisser. Face à ces échéances, certains ménages peuvent décider de poursuivre un effort d'épargne supplémentaire, pour compenser la diminution de la prise en charge collective. De manière analogue, si l'on dit aux entreprises que l'âge légal de la retraite sera relevé, celles-ci pourront changer l'attitude qu'elles adoptent face aux personnes âgées et décider par exemple d'avoir une politique active d'adaptation des travailleurs âgés aux nouveaux processus de production. L'allongement de la période d'activité peut avoir des conséquences importantes sur le déroulement de l'existence. Il est aisé d'imaginer que les rapports au travail, à l'entreprise vont se modifier, il est possible que les choix en matière d'organisation de son cycle de vie seront différents, l'évolution des revenus au cours de la carrière, les règles d'ancienneté, l'ampleur du travail à temps partiel, seront sans doute modifiées à la suite d'un relèvement de l'âge de la

retraite. Plus les ajustements du système de retraite seront décidés et annoncés tardivement, moins ces ajustements seront bien vécus, pourront être préparés, intégrés dans tous les autres choix des ménages et des entreprises.

Le système de retraite délivre des droits à très long terme, voire même à l'infini. Il prend en charge des individus sur 60 ans, du jour où ils paient leur première cotisation au dernier jour où ils reçoivent leurs dernières prestations. Ce système qui fonctionne selon le principe de la répartition, repose sur l'hypothèse implicite que les transferts intergénérationnels se répéteront indéfiniment. Mais ce système est paradoxalement largement géré au jour le jour, à l'année, l'année. Il apparaît ainsi une contradiction fondamentale entre la nature même du système, qui assure une prévoyance sur le très long terme, et sa "gestion" qui est elle, imprévoyante.

#### *Quelques voies et quelques moyens pour préparer l'avenir*

Evoquons - sans les préciser davantage - les nécessaires réformes des institutions qui sont chargées de la protection à long terme des français. La façon dont les décisions sont prises en matière sociale reste trop obscure. Les institutions sont trop nombreuses, les modes de fonctionnement demeurent trop bureaucratiques, les redistributions opérées restent trop opaques. Moderniser le fonctionnement des institutions du secteur social constitue une condition d'une meilleure information des Français sur leurs droits et devoirs, seules garanties pour que les devoirs soient accomplis et les droits honorés. Mais ceci ne suffira évidemment pas. Le principal problème que devra affronter le système de retraite provient essentiellement du fait que les générations des actifs de moins de 45 ans sont trop nombreuses et qu'elles ont fait trop peu d'enfants.

Commençons par fixer des limites très claires en matière de croissance des charges collectives de retraite. Il faut stabiliser les transferts de retraite assurés par les régimes fonctionnant selon le mécanisme de la répartition à un niveau proche de leur niveau actuel. Pour éviter que cette stabilisation des transferts (rapportés au PIB ou au revenu des actifs) ne se traduise par une trop forte diminution des revenus des retraités de l'an 2005-2010, poursuivons un effort sans précédent d'épargne collective et d'épargne individuelle, et modifions les conditions d'ouverture des droits pour les cohortes de retraités à venir. Dans cette stratégie, on ne touche pas à la situation des retraités actuels, qui disposent de droits acquis. En revanche, on modifie les règles des droits à acquérir.

Les générations du baby-boom quant à elles, poursuivent dès maintenant un effort particulier pour préparer les échéances de 2005-2010. C'est à ces générations qu'incombe principalement le coût de l'ajustement. Cet effort devrait avoir comme principal objectif l'allègement de la charge qui pèsera sur leurs

propres enfants. Il s'agit là indéniablement d'un objectif altruiste. Par quels moyens ? Par un effort d'épargne tout à fait exceptionnel.

C'est aux générations qui sont à l'origine des problèmes, de chercher à les résoudre. En dehors de l'effort d'accumulation qu'elles devront entreprendre, ces générations devront partir à la retraite nettement plus tard que leurs parents le font ou l'ont fait. C'est tout à fait possible, dans la mesure où ces générations ont suivi et suivront un cycle de vie nettement moins pénible et difficile que ceux qui ont été suivis par leurs parents ou par leurs grands-parents. Il convient de rechercher la meilleure façon de mieux insérer les personnes âgées dans la vie économique et sociale. Jusqu'à présent, on a surtout procédé à leur exclusion du système productif, exclusion assortie du versement de ressources conséquentes. Il faudra demain essayer de mieux utiliser les capacités des personnes âgées afin qu'elles contribuent plus qu'aujourd'hui à la vie de l'entreprise et de la Cité.

Le temps est venu d'arrêter de reporter sans arrêt le poids des ajustements nécessaires sur les générations à venir : il s'agit là d'une attitude irresponsable. Il reste à déterminer quelles voies pourra, devra, emprunter le nécessaire préfinancement des charges futures. Trois peuvent être ici rapidement évoquées.

487

Cette proposition se heurte à plusieurs difficultés. Notons tout d'abord que les régimes par répartition ne sont pas demandeurs d'une telle évolution de leur rôle et que, bien au contraire, ils consacrent une grande énergie à tenter de démontrer que les difficultés à venir sont plutôt moindres que celles qu'ils ont affrontées dans les années récentes. Ajoutons qu'ils ne sont pas techniquement préparés à gérer d'importantes réserves et qu'il serait probablement peu souhaitable de conférer à un petit nombre d'organismes l'énorme pouvoir financier que conférerait la constitution de réserves suffisantes. Soulignons enfin que ces réserves ne pourraient être constituées que par une sensible augmentation de prélèvements obligatoires, et donc des charges pesant sur l'emploi.

Une autre voie, plus séduisante, serait de permettre aux entreprises, à l'instar de ce que font nombre de leurs consœurs d'Outre-Rhin, de passer des provisions déductibles pour couvrir des engagements de retraite qu'elles prendraient envers leurs salariés. L'avantage essentiel de cette formule est qu'elle permettrait à ces entreprises de se constituer des quasi fonds propres. Ses limites sont cependant nombreuses. La plus importante est qu'un tel système lierait trop le salarié au sort de sa propre entreprise. Qu'arriverait-il en cas de restructuration ou de disparition, malheureusement fréquentes, des entreprises ? Certes celles-ci pourraient s'assurer contre ce risque mais soit la couverture serait automatique et intégrale, et elle serait très chère, soit elle serait partielle et discriminante et ne résoudrait pas le problème posé. Notons aussi que les

entreprises qui réduiraient leur personnel, ou connaîtraient beaucoup de départs à la retraite, verraient fondre leurs fonds propres... Soulignons qu'un tel système implique que les salariés soient étroitement associés au pouvoir dans leur entreprise, dont une partie importante des fonds propres est constituée des créances qu'ils détiennent sur elle. Ajoutons enfin que le système n'est absolument pas applicable aux non salariés.

Aussi, la formule la plus propice pour développer un préfinancement des charges du vieillissement paraît être le développement de "fonds de pension". La proposition en a été faite en mai 1991 par la Fédération Française des Sociétés d'Assurances dans sa publication "Assurer l'avenir des retraites". Elle a été reprise, sous une forme originale, par Jean-Paul Gires en septembre 1991. Elle figure également, sous le nom de "fonds d'épargne collective" et au titre des mesures d'accompagnement économique, dans le Livre Blanc du Gouvernement. Elle est enfin préconisée par de nombreux rapports récents tels ceux de M. de la Serre et d'"Equinoxe" sur les marchés financiers. Quelles pourraient être les principales caractéristiques de ces fonds ? Il s'agirait de fonds collectifs, s'adressant à un ensemble de salariés d'un même secteur professionnel, d'une entreprise, ou à des non salariés d'une même profession. Leur mise en place se ferait par accord contractuel entre les partenaires sociaux. L'adhésion serait facultative. La déductibilité fiscale des cotisations se situerait dans une enveloppe à définir : elle serait justifiée par l'impossibilité des rentes servies. Les droits et provisions seraient transférables d'un fonds à un autre. Les fonds seraient astreints à des règles prudentielles très strictes, les mêmes que celles de l'assurance, et soumis à une surveillance partenariale. Seraient parallèlement envisagées les initiatives individuelles de retraites complémentaires, qui permettraient à chacun d'ajuster ses besoins individuels de préparation à la retraite à l'effort collectif.

Concluons par trois remarques :

La baisse de la fécondité révèle en fait une attitude plutôt craintive face à l'avenir. Le taux de préférence pour le présent est sans doute plus élevé aujourd'hui qu'il ne l'était hier. La hausse de ce taux d'impatience s'explique en partie par l'accroissement de l'incertitude à moyen et long terme. Lorsque les perspectives sont sombres, on a tendance à se réfugier dans le présent. C'est dans la réduction progressive des incertitudes économiques et sociales qui entachent le long terme que l'on restaurera la confiance dans l'avenir et que des comportements plus stables - des comportements d'accumulation, quelle que soit l'objet de cette accumulation - apparaîtront.

Lorsque l'on parle des retraites, on adopte souvent une attitude très nataliste, dans la mesure où l'on considère que si la fécondité devait remonter, une bonne partie des problèmes que l'on anticipe disparaîtrait. En fait, même



si la fécondité remontait dès aujourd'hui (elle remontera bien un jour), le vieillissement de la population est tel que la plupart des problèmes que l'on a évoqués se poseront de toutes façons. Ils perdureront simplement moins longtemps. Ensuite, il ne suffit pas simplement de faire des enfants, encore faut-il que ceux-ci soient productifs. Ceci pose la question de leur formation. Il faut plus de têtes mais surtout plus de têtes bien faites. L'élévation aujourd'hui du niveau de formation en France représente ainsi un moyen de préparer des retraites demain. Si demain les générations d'actifs sont mal formées, disposant de qualifications inadaptées à la demande mondiale, ne maîtrisant pas les nouvelles technologies..., les revenus des actifs auront tendance à stagner, ce qui aura tendance à alourdir la charge des cotisations. Aussi un effort d'accumulation de patrimoine humain s'impose-t-il.

Alors que les taux d'épargne et d'investissement devraient être très élevés pour préparer l'avenir, force est de constater que nous avons atteint aujourd'hui le point historiquement le plus bas depuis plus d'un quart de siècle. Le taux d'épargne en France se situe bon an mal an, aux alentours de 12 % alors qu'il atteignait 18,6 % en 1975. Cette situation est préoccupante, alors qu'il faut retrouver un taux d'investissement élevé pour garantir des emplois aux générations qui montent. Tout devrait être mis en œuvre pour que les Français - et, plus largement les Européens -, retrouvent confiance dans l'avenir, décident de le préparer, soient à nouveau incités à s'engager à très long terme. Il n'y a pas que la paresse qui soit la mère de tous les vices : il y a aussi la myopie.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Ambassade de France, (1990), "La réforme du régime légal d'assurance vieillesse en RFA", *Le Conseiller Financier*, mimeo, 28 mars.
- Babeau A. (1985), *La fin des retraites*, Pluriel, Hachette.
- Cancel G. (1989), "Ressources et niveau de vie des personnes âgées : Les pensions de retraite ont fortement progressé de 1970 à 1984", *Economie et Statistique*, N° 222, Juin, pp. 3-11.
- Hagemann R.P. et Nicoletti G. (1990), "Le financement des retraites publiques face à la transition démographique dans quatre pays de l'OCDE", *Economie et Statistique*, N° 233, Juin, pp. 39-52.
- Kessler D. et Masson A. (1985), "Effets redistributifs du système de retraite et vieillissement individuel et collectif", *Actes du Congrès International de la Population*, Florence (Italie), 5-12 Juin, pp. 461-484.
- Kessler D. (1985), "Peut-on déterminer les conséquences économiques et sociales du vieillissement ?", in *Cycles de vie et générations*, sous la direction de D. Kessler et A. Masson, *Economica*, pp. 229-243.
- Kessler D. (1986), "Sur les fondements économiques de la Sécurité Sociale", *Revue Française des Affaires Sociales*, Vol. 40, n° 1, Janvier, pp. 97-113.
- Kessler D. (1986), "L'avenir de la vieillesse", in *Liaisons Sociales*, n° 5, Mai.
- Kessler D. et Strauss-Kahn D. (1988), "Les modes alternatifs de financement de la Sécurité Sociale", *Politiques et Management Public*, n° 2, Juin, pp. 1-33, repris dans *Economie Sociale*, sous la direction de Denis Kessler, Editions du CNRS.
- Kessler D. (1988), "De l'histoire et de l'avenir du système de retraite en France", *L'Assurance Mutuelle*, pp. 80-96.
- Kessler D. (1988), "The Four Pillars of Retirement", *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, vol. 13, n° 49, pp. 342-349.
- Kessler D. (1989), "But Why is there Social Security ?", in *Workers versus Pensioners : Intergenerational Justice in an Aging World*, P. Johnson, C. Conrad, D. Thompson, Eds., Manchester University Press, Manchester.
- Kessler D. (1990), "Introduction générale", *Economie et Statistique*, N° 233, Juin, pp. 3-8.
- Kessler D. et Pestiau P. (1989), "The Distributional Effects of Demographic Variables", in *The Economic Consequences of Aging Populations*, B. Felderer Ed, Franckfort.
- Kessler D. et Masson A. (1989), "Qui possède quoi et pourquoi ?", *Revue d'Economie Financière*, N° 10, Juillet-Septembre, pp. 50-71.
- Kessler D. (1990), "Solutions to the Coming Crisis in Social Security : Save Today or Work Tomorrow ?", *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, N° 55, Avril, pp. 122-138.
- Lacroix J., "Les retraites en 1988 : 6500 francs en moyenne pour les retraités ayant exercé une carrière complète", *Economie et Statistique*, N° 233, Juin, pp. 53-62.
- Vernière L. (1990), "Retraites : l'urgence d'une réforme", *Economie et Statistique*, Juin, pp. 29-38.
- Vernière L., "Les retraites pourront-elles être financées après l'an 2000 ?", *Economie et Statistique*, Juin, pp. 19-28.
- Vernière L., *Margaret, maquette d'analyse des régimes de retraite*, Direction de la prévision, Bureau des transferts sociaux, 69 pages.