



RETRAITE ET ÉQUITÉ

PHILIPPE NASSE*

Dans tout système de retraite, une partie du « droit à consommer », que les actifs acquièrent du fait de leur activité, est transférée à ceux que l'âge a fait quitter la sphère productive. Dans l'organisation de ce transfert, l'exigence d'équité est essentielle : chacun, son tour venu, s'attend à bénéficier d'un droit à consommer équitablement en rapport avec celui auquel il a renoncé durant sa vie active. Et si la vie lui a été si défavorable qu'il n'ait jamais eu grand chose à quoi renoncer, il escompte un peu de solidarité de la part des mieux lotis.

Lorsque le système de retraite est par capitalisation, ces transferts de « droits à consommer » s'opèrent par l'épargne, c'est-à-dire par l'acquisition puis la revente d'un produit financier : le moment venu, chaque individu transfère au profit de lui-même le droit à consommer auquel il a renoncé du fait de son accumulation d'épargne. Ce lien individuel entre l'effort d'épargne et le montant de la retraite qui s'en déduit, est un facteur d'équité économique. L'acquisition des droits ne dépend pas d'une réglementation - souvent obscure et partant quelquefois trompeuse - mais du libre comportement de chacun. Mais, cette équité économique est socialement peu équitable : qui n'est pas capable d'épargner n'aura rien. On comprend pourquoi même les pays les plus libéraux limitent l'application de la capitalisation

au champ des retraites complémentaires. En outre, le transfert temporel des droits à consommer doit s'opérer dans le long terme. Ce transfert n'est équitable que pour autant que l'est le fonctionnement des marchés financiers mobilisés dans l'opération. Or, les propriétés de long terme des marchés financiers sont mal connues, notamment l'effet de la démographie sur leurs rendements réels. Cette incertitude et les doutes qu'elle suscite, quant à l'équité à attendre du fonctionnement de ces marchés, nourrissent les préventions manifestées par une partie de l'opinion à l'égard de la retraite par capitalisation.

Lorsque le système de retraite est par répartition, le transfert du « droit à consommer » s'opère directement par un prélèvement sur le revenu des actifs - la cotisation - et un versement simultané aux retraités. L'égalité instantanée entre prélèvements et versements est mutualisée au sein d'un groupe de cotisants plus ou moins homogènes : le régime. Ce système recèle un potentiel d'équité sociale plus large que celui par capitalisation, car il atténue le lien individuel fort existant entre cotisation et retraite comme dans la capitalisation ; il est *a priori* plus ouvert à la mutualisation, à la redistribution, à la possibilité de verser des prestations non contributives... En outre, le rendement entre cotisations accumulées et retraites servies dépend de la règle du jeu fixée

* Economiste.

par les autorités gestionnaires du régime et non de celle fixée par le marché. Ceci renforce ce potentiel d'équité, car le pilotage du régime peut explicitement intégrer l'exigence de l'équité au milieu des contraintes de toute nature qu'il doit par ailleurs satisfaire. Cependant, pour que l'équité ne reste pas potentielle mais devienne effective, il faut d'abord que la contribution de chacun soit adaptée à sa capacité contributive. Se trouve ainsi posée la question de la prise en charge de la contribution par un tiers lorsque les aléas de la vie active mettent un individu dans l'impossibilité de contribuer ; c'est l'équité individuelle. Il faut aussi que les règles du jeu soient autant que possible les mêmes pour tous : deux individus effectuant des carrières comparables et cotisant à l'identique devraient bénéficier de la même retraite ; c'est l'équité spatiale. Il faut enfin que deux individus comparables mais appartenant à des générations différentes ne soient pas traités, tant au point de vue de leurs cotisations qu'à celui de leur retraite, de façon trop inégale ; c'est l'équité intertemporelle. Ce sont ces trois aspects de l'équité qui vont être examinés ci-après dans le cadre de la répartition, car les retraites par capitalisation sont, dans notre pays, trop embryonnaires pour que la question de leur équité mérite déjà examen. En revanche, le degré effectif d'équité, atteint par notre système de retraite par répartition, soulève de multiples questions, spécialement ces trois-là, et ce, d'autant plus que le système est obligatoire.

En premier lieu, on observe qu'a volé en éclats le schéma classique où la formation dans l'adolescence donnait accès à une vie de travail sans interruptions notables avant le départ en retraite. Aujourd'hui, se succèdent des périodes de formation, de travail, de chômage, et la retraite est souvent précédée d'une préretraite. L'assimilation de ces périodes consacrées à des activités non directement professionnelles, voire sans activité aucune, à des

périodes normales portant création de droits à la retraite, constitue une intéressante mobilisation - sans doute inachevée - du potentiel d'équité recelé par notre système, chacune de ces différentes périodes de la vie étant susceptible de contribuer à la constitution d'une retraite individuellement plus équitable.

En second lieu, il apparaît que la segmentation de notre système global par répartition en un grand nombre de régimes particuliers génère des inéquités spatiales aujourd'hui mal corrigées par un système de financement complexe : aux cotisations s'ajoutent des subventions d'équilibre réparties au coup par coup, et la procédure de « compensation démographique » entre régimes, qui coiffe le tout, semble mal remédier aux difficultés qu'elle est censée résoudre.

Enfin, si les gestionnaires d'un régime fonctionnant par répartition sont moins contraints par des règles exogènes que ne le sont ceux d'un régime par capitalisation, il leur faut cependant vérifier l'équilibre comptable. On sait combien cet équilibre est compromis par la détérioration prévisible de la situation démographique générale. C'est l'occasion de s'interroger sur les conditions de l'équité intertemporelle entre les générations, et de réfléchir aux méthodes susceptibles de la rétablir.

À CHAQUE ÉTAPE DE LA VIE ADULTE, SA CONTRIBUTION À LA RETRAITE

Entre la période des trente glorieuses et les années plus récentes, la norme de travail s'est beaucoup transformée. La période de la formation initiale est de plus en plus longue ; la vie active devient discontinue non seulement du fait des périodes de chômage, mais aussi en raison de la place croissante des périodes de formation. En outre, interrompre son activité



professionnelle pour des raisons plus personnelles - l'éducation des enfants par exemple - entre dans la norme. Enfin, le passage soudain de la vie active à la retraite est remplacé, pour une fraction très significative des actifs, par un glissement plus progressif en des étapes dont les statuts juridiques sont divers mais que l'on désigne du nom générique de « préretraite ».

Au schéma d'un déroulement linéaire uniforme de la vie sociale - formation, activité, retraite - succède celui d'un développement multidimensionnel où ces trois phases s'entremêlent et leurs différences s'affaiblissent. En outre, l'inactivité due à une période de chômage, autre que le court délai nécessaire à un changement d'emploi, perd son caractère exceptionnel pour devenir un événement probable au cours d'une carrière professionnelle.

La rémunération associée à ces différentes étapes - actives ou inactives - de la vie devient complexe elle aussi. Sans que la pratique en soit encore généralisée, il est entré dans les normes sociales que la formation continue soit rémunérée, mais pas la formation initiale. L'indemnisation du chômage relève, comme on sait, de mécanismes divers selon la longueur de la période chômée et le statut antérieur de la personne privée d'emploi. L'empilement de ces prestations et leur raccordement avec le revenu minimum d'insertion, malgré son caractère minimal, traduit une percée fondamentale du droit à un revenu, sur la seule considération de l'âge et non de l'activité effective. Les raisons de ces changements des normes sociales ne tiennent pas seulement au souci d'une solidarité accrue : elles sont induites par les transformations économiques car il y aurait régression sociale à maintenir constants les mécanismes de la solidarité, alors que l'on développe par ailleurs la flexibilité du travail pour conserver la place de notre pays dans une économie mondiale intensément concurrentielle. L'observation maintenant séculaire du progrès économique montre

qu'il tend naturellement à accroître les inégalités sociales et non à les réduire, même s'il offre, *ex post*, des moyens accrus pour œuvrer à cette réduction. Il est probable que cette contradiction impose de développer les mécanismes de la solidarité pour simplement maintenir le niveau de la solidarité acquise.

Evidemment, la retraite ne peut rester à l'écart de ces transformations. Dans le système français, c'est un revenu différé dont on accumule les droits de façon approximativement proportionnelle aux revenus d'activité pour en toucher, l'âge venu, le bénéfice. L'abandon du schéma linéaire uniforme au profit d'une situation, où périodes d'activité et d'inactivité s'entremêlent et où l'inactivité tend à être indemnisée ou rémunérée par un tiers, ouvre la question de savoir quels droits à la retraite s'acquiert pendant ces diverses inactivités. La question ne se poserait pas dans un système par capitalisation puisque, alors, ces droits s'acquiert volontairement par l'épargne. Mais, elle est centrale lorsque l'acquisition de ces droits est pilotée extérieurement aux volontés individuelles par des autorités administratives dont les décisions s'appliquent obligatoirement.

Deux phénomènes se conjuguent en effet. D'une part, la formation initiale devient de plus en plus longue, la formation permanente se développe, la flexibilité du marché du travail entraîne de façon normale de plus fréquentes périodes de chômage et, enfin, une période intermédiaire de préretraite tend à s'intercaler entre activité et retraite. D'autre part, toutes ces « activités » tendent de plus en plus à être normalement indemnisées ou rémunérées. Dès lors, ce serait vider de son sens le calcul du revenu différé que constitue la retraite, de ne l'associer qu'à la seule activité productive traditionnelle du salarié ou de l'entrepreneur individuel. En bref, on ne peut reconnaître l'emploi flexible, avec toutes ses caractéristiques annexes, comme constituant la forme post moderne écono-

miquement nécessaire de l'emploi, sans reconnaître en même temps les inéluctables conséquences économiques de ce changement de normes, sauf à accepter la régression que représenterait le retour à la prise en charge des vieux travailleurs par le minimum vieillesse, faute pour eux d'avoir acquis des droits suffisants à la retraite.

Cette crainte n'est pas vaine, car nous sommes au milieu du gué.

En répartition, la retraite est un revenu différé. Par principe, tout revenu pourrait donner lieu à perception immédiate et à perception différée. Ce principe n'est pas reconnu en tant que tel. Mais *de facto*, il est de plus en plus souvent mis en œuvre, parfois même dans des cas où « l'activité » de la personne concernée ne donne lieu à aucune indemnisation ou rémunération. Sans dresser de liste exhaustive, on peut citer les exemples principaux suivants.

Depuis l'origine de la Sécurité sociale, la maladie du salarié n'interrompt pas l'acquisition de ses droits à la retraite, le coût étant supporté par les bien portants. Il en allait de même pour le salarié interrompant son travail pour effectuer son service militaire. Tant que le chômage est indemnisé, la période est validée pour la retraite sur une base forfaitaire mais, à l'inverse, ce mécanisme prend fin si le travailleur privé d'emploi est réduit au bénéfice du RMI. On mesure là les conséquences de la non-reconnaissance du principe qui voudrait que l'on associe un revenu différé à tout revenu. C'est le Fonds de solidarité vieillesse qui verse aux régimes concernés une évaluation conventionnelle du surcoût occasionné par l'acquisition de droits par les jeunes appelés et par les chômeurs indemnisés, le Fonds étant lui-même financé par des ressources de nature fiscale.

Autre exemple : de création plus récente, l'assurance vieillesse des parents au foyer permet à un parent restant au foyer pour éduquer ses enfants d'adhérer à l'assurance vieillesse du régime général sur des bases forfaitaires, bien qu'il ne perçoive aucune

rétribution spécifique. C'est la CNAF qui prend en charge les cotisations dues.

Ce cas est spécialement intéressant : « l'activité » d'éducation ouvre droit au revenu différé mais non au revenu immédiat. En effet, il n'y a pas de lien entre cette assurance et les allocations relatives aux enfants, de sorte qu'on ne peut dire que cette assurance représente le revenu différé associé au revenu immédiat que constituent, par exemple, les allocations familiales. Le droit au revenu différé a, ici, devancé celui au revenu immédiat.

Ces exemples montrent que la société française a effectivement entrepris de traverser la rivière des formes non traditionnelles de l'activité pour gagner le côté équitable de la rive ; mais nous sommes au milieu du gué pour deux raisons. En premier lieu, faute d'une reconnaissance de principe, deux importantes catégories de personnes sont exclues du bénéfice, soit du revenu différé, soit même de tout revenu : ce sont les bénéficiaires du RMI et les jeunes d'âge actif mais encore en formation. En second lieu, là où il y a mise en œuvre effective de ce principe non reconnu, de nombreuses inégalités subsistent entre les bénéficiaires, du fait des différences entre les règles appliquées par les régimes concernés. Au total, les deux raisons concourent au maintien de nombreuses inéquités, et le risque existe que le développement des formes post modernes de l'activité soit finalement plus rapide que les réponses un peu chaotiques qui leur sont données au coup par coup. Le risque est de traverser le gué moins vite que la rivière ne grossit.

À MÊMES CONDITIONS DE CARRIÈRE, RETRAITE ÉGALE

Notre système de retraite fonctionne par régime. Le régime général regroupe, à lui seul, les deux tiers des salariés, le tiers



restant se partageant entre un grand nombre de « régimes spéciaux », quelquefois de très petite tailles, et le pseudo régime des fonctionnaires de l'Etat. Du côté des non-salariés, la segmentation est forte aussi : agriculteurs, artisans, commerçants et professions libérales, font retraite à part. A cette segmentation par métiers s'en ajoute une autre : le régime général n'assure que la retraite de base, et les retraites complémentaires associées sont gérées par les régimes distincts de l'AGIRC et de l'ARRCO ; les autres régimes intègrent ces deux niveaux de la retraite. Cette situation résulte de l'histoire : les Français n'ont jamais complètement choisi entre la logique des retraites « bismarckiennes » organisées par corporations, et la logique « beveridgienne » où elles sont unifiées sous l'égide de l'Etat. La volonté unificatrice des fondateurs de la Sécurité sociale n'a pu vaincre les particularismes professionnels : notre système reste hybride.

Segmenter un système de retraite par répartition en un grand nombre de régimes financièrement autonomes conduit à des difficultés mal résolues et, finalement, à des inéquités. En effet, cette segmentation isole les unes des autres des professions ou des secteurs administratifs. Suivant que la profession ou le secteur connaît un développement ou au contraire une régression, le rapport entre le nombre des cotisants et celui des retraités que ces cotisations financent, change du tout au tout. Certaines professions libérales sont en développement rapide ; certains secteurs de l'administration (collectivités locales et hôpitaux) ont bénéficié d'embauches récentes encore nombreuses. Les régimes de retraite associés sont, financièrement, relativement à l'aise car ils comportent de nombreux cotisants pour relativement peu de retraités. A l'inverse, certaines professions ont disparu ou sont en régression très rapide alors que leurs retraités sont encore nombreux : les employés des chemins de fer secondaires, les mineurs, les marins... Les

régimes de retraite spécifiques à ces professions ne peuvent évidemment plus faire face à leurs charges.

A l'évidence, une péréquation tant des cotisations que des charges de retraite s'impose : c'est ce qu'organise la puissance publique sous le nom de « compensation démographique ». Mais, cette compensation se heurte à un obstacle majeur : les particularités des régimes. Dans l'immédiat après-guerre, la démographie était globalement favorable : beaucoup de cotisants pour peu de retraités. Aussi, chaque régime a-t-il développé ses propres règles de façon à faire bénéficier ses ressortissants de cette situation globalement positive. Lorsque les conditions démographiques ont commencé à se durcir, les régimes ont été inégalement touchés, soit qu'ils échappent temporairement au durcissement, soit qu'ils bénéficient de financements privilégiés, alors que d'autres au contraire ont dû engager très vite des réformes dures. Il en résulte une situation opaque, inégalitaire, inéquitable. Opaque car il est très difficile de comparer les régimes entre eux ; inégalitaire du fait des différences dans le potentiel de financement auquel les régimes ont accès. Ces différences génèrent à leur tour des inéquités qui affectent tant l'effort contributif des cotisants que le niveau des retraites. Paradoxalement, la solidarité inhérente au principe de la retraite par répartition se change en inéquité lorsqu'on la segmente entre des régimes relevant de financements différents, fonctionnant selon des règles non comparables et entretenant entre eux une compensation démographique approximative.

La « compensation démographique » cherche à résorber, parmi ces différences, celles qui relèvent réellement de raisons démographiques. Mais, l'examen de sa mise en œuvre concrète montre qu'elle est d'une grande pauvreté, au regard de l'ampleur du problème à résoudre. Le problème n'est, cependant, pas insoluble. Des régimes différents peuvent être comparés entre eux à

condition de faire un effort suffisant d'information statistique. Cet effort fait, il devient possible de dire quelle fraction des écarts observés entre les régimes provient des différences de situations démographiques dont ils ne sont pas responsables, et quelle fraction provient des spécificités qui leur sont propres et qu'ils devraient alors assumer. Rétablir l'équité ne signifie pas, en effet, uniformiser tous les régimes de retraite. Des professions différentes ont légitimement le droit de se choisir des régimes différents, des financements différents, des avantages différents, mais à condition d'assumer les conséquences financières de ces choix. L'inéquité s'introduit lorsque l'opacité de ces conséquences est couverte par un financement public, c'est-à-dire le financement de quelques-uns par tous, sans qu'il soit possible de vérifier si ce que l'on finance ainsi est bien compatible avec les objectifs de justice sociale que la collectivité se fixe.

Le problème dont il s'agit ici, n'est pas le problème global du financement des retraites, problème dont la solution exige certainement des réformes : il s'agit d'une question en amont de ce problème de réforme. La question ouverte ici est celle de l'équité du système, la thèse étant que, déjà, avant toute modification ou réforme que la situation à venir rendrait nécessaire, notre système de retraite est devenu inéquitable. Ainsi, si le problème du financement global des retraites devait, comme il est probable, conduire à entreprendre des efforts supplémentaires, il faudrait rendre acceptable la nécessité de ces efforts. Cela ne ferait que rendre plus impérative encore cette exigence préalable de l'équité la plus simple : à des situations identiques correspondent les mêmes retraites.

Si cette exigence de base n'était pas satisfaite, la retraite par répartition perdrait l'un de ses atouts vis-à-vis de la capitalisation. Celle-ci, en effet, garantit par construction qu'à un même effort d'épargne correspond la même retraite,

pour autant que les règles de sécurité des placements sont les mêmes. Il serait vraiment paradoxal que la capitalisation apparaisse plus équitable qu'un système par répartition qui fait de la solidarité son fondement.

À GÉNÉRATIONS DIFFÉRENTES, MÊMES RETRAITES

Pour terminer ce tour d'horizon consacré aux faiblesses de notre système de retraite au regard de l'équité, il nous reste à examiner, toujours sous cet angle particulier, les conséquences des évolutions démographiques attendues pour les quarante années à venir. On sait que le rapport entre le nombre des personnes d'âge actif et celui des personnes à l'âge de la retraite a baissé durant les vingt dernières années, que cette diminution va s'accroître durant les vingt années à venir et s'accroître plus encore durant les vingt suivantes. À âges de départ en retraite constants, les charges de retraite par actif iront donc croissant pendant les quarante ans à venir ; cette prévision est sûre car la démographie est, à cet horizon, une science quasi certaine. Elle ne pourrait être mise en défaut que par des changements massifs dans les flux migratoires.

Tout le reste est incertain : les taux d'activité et notamment l'âge de départ en retraite, le rythme de la croissance, l'évolution des revenus, le niveau des retraites, le partage de la charge de leur financement entre entreprises, administrations et ménages... C'est en jouant de ces variables incertaines que le problème certain finira par être résolu. La recherche de cette solution faisant l'objet de beaucoup de réflexions développées par ailleurs, on se limitera ici à cerner ce que la prise en compte de la contrainte d'équité peut apporter de particulier à ces réflexions.



De même que l'équité de base, pour les personnes d'une même génération, exige qu'à conditions de carrière comparables les retraites le soient aussi, cette même équité de base requiert qu'entre deux générations, les retraites ne soient pas trop différentes, toujours pour des carrières comparables. Autrement dit, l'équité entre les générations exige que tant l'effort de contribution que le bénéfice de la prestation qu'on en retire soient lissés entre les générations, de sorte que le rapport entre l'effort consenti en faveur de leurs aînés et le bénéfice reçu de leurs cadets soit constant pour les membres des générations successives. L'équité entre génération implique une « solution lissée », quel que soit le format particulier de la solution choisie. Le point important est là : le souci de l'équité instantanée entre les membres d'une même génération doit évidemment guider la recherche de la meilleure solution au problème des retraites, comme nous l'avons vu au paragraphe précédent. Mais, celui de l'équité intergénérationnelle impose une contrainte : que cette solution soit lisse dans le temps.

Cette contrainte est rude. En effet, nous savons que la période 2000-2020 devient défavorable, et que la période 2020-2040 le sera plus encore. En n'anticipant pas, dès les années 1980, des difficultés que la démographie permettait pourtant de prévoir, nous avons sacrifié, par insouciance, une fraction notable de l'équité intergénérationnelle qui eut été atteignable. Cette faute n'est pas réparable. Mais, nous pouvons encore anticiper la dégradation supplémentaire attendue au tournant des années 2020 en adoptant, dès aujourd'hui, une solution plus dure que ne l'exigerait la situation prévisible entre 2000 et 2020 afin de n'avoir pas à aggraver cette dureté entre 2020 et 2040. Cet enseignement un peu morose est l'apport spécifique de la prise en compte de la contrainte d'équité intergénérationnelle. Il restera valide quel que soit le format précis de la solution retenue dans une éventuelle réforme du système de retraite.

A cet égard, la création récente du Fonds de réserve pour les retraites et les perspectives d'abondement public important, prévues pour ce fonds d'ici à 2020, constituent une initiative de grand intérêt, parfaitement conforme à la recherche d'une meilleure équité intergénérationnelle. Très logiquement, cette création est indépendante du format particulier de la solution qui sera donnée au problème des retraites : elle pouvait donc précéder la détermination précise de ce format, puisque l'objectif est seulement de transférer de la richesse entre les vingt années qui viennent et les vingt suivantes.

Le transfert intertemporel de la richesse étant l'apanage exclusif des marchés financiers, notre système de retraite par répartition ne pouvait se passer d'eux ; mais ceci ne doit en rien être confondu avec l'instauration de la capitalisation : le rôle du fonds de réserve est seulement d'opérer la compensation démographique intertemporelle qu'il est nécessaire d'ajouter à un système par répartition si l'on souhaite lisser, dans le temps, ses évolutions. Dans le cas de la capitalisation, ce lissage est obtenu par construction : le principal atout de ce système est de protéger contre les fluctuations intertemporelles. Il est intéressant de noter encore que le système par répartition peut retrouver cet avantage, mais au prix d'une démarche volontaire spécifique. Il est utile de noter enfin que, améliorée de cette manière, la répartition tombe à son tour sous le coup de la critique souvent faite à la capitalisation : dans le long terme, les rendements des marchés financiers sont incertains.

Construire ou adapter un système de retraite impose de faire des choix de diverses natures : choix techniques relatifs à l'architecture du système retenu, notamment les parts respectives de la répartition et de la capitalisation ; choix politiques concernant ses modes de financement ;

choix économiques dont l'essentiel concerne les poids respectifs des revenus restant à l'activité et ceux transférés à la retraite. Mais une fois ces choix faits, il faut encore faire en sorte que leur mise en œuvre soit équitable.

Comme nous l'avons vu, trois questions semblent, à cet égard, mériter une attention particulière : prendre en compte des formes post modernes de l'activité ; donner aux individus équivalents des retraites comparables ; étendre enfin cette dernière exigence aux individus de générations différentes dans la limite de ce que la prévision démographique permet.

Sur le premier point, la situation de la France paraît relativement favorable. Sans que la question de principe soit tranchée au fond, plusieurs dispositions concrètes conduisent à prendre en compte d'autres formes d'activité que l'activité effective et rémunérée, dans l'acquisition des droits à la retraite. Venant après la prise en compte des périodes de chômage indemnisé, l'assurance vieillesse des parents au foyer est, à cet égard, spécialement significative. La même logique pousse à s'interroger sur l'opportunité d'intégrer les périodes de formation, même initiale, dans l'acquisition des droits ; cette intégration marquerait la reconnaissance de l'utilité collective de la formation. Il faudrait, dans le même esprit, s'interroger aussi sur le statut du RMI au regard de cette acquisition de droits. Il est notable, en effet, qu'une fraction très significative des bénéficiaires du RMI se réintègre effectivement au marché du travail, de sorte que la frontière entre RMI et chômage indemnisé devient plus floue, et moins justifiée la différence de traitement qu'elle implique quant au revenu différé.

Au regard de l'équité, la situation paraît donc encourageante. Le danger serait que la généralisation de ces formes post modernes d'activité se développe plus rapidement que celle des pratiques sociales permettant d'y faire face.

La situation est moins satisfaisante en ce qui concerne l'équité de notre système de retraite dans son fonctionnement pratique. La multiplicité des régimes, le nombre très élevé des règles de droit qui s'appliquent à la liquidation des retraites (plus de vingt mille au seul régime général), la complexité et l'opacité de ces règles, font que l'égalité de traitement des individus est difficile à garantir. Entre deux régimes différents, des carrières semblables peuvent conduire à des retraites très différentes ; au sein d'un même régime, des différences minimales dans la carrière peuvent provoquer de forts contrastes lors de la liquidation de la retraite.

L'équité n'impose pas que tous les régimes fonctionnent à l'identique. Mais, l'opacité statistique est aujourd'hui telle qu'il est impossible de décrire ces régimes selon un référentiel commun de nature à mettre en évidence ce que sont exactement les avantages ou désavantages que la démographie propre au régime lui confère, par rapport à la démographie moyenne. Faute de pouvoir isoler cet aspect, il devient impossible de déterminer de façon convaincante quels transferts seraient légitimes, des régimes à démographie plus favorable que la moyenne vers ceux à démographie moins favorable. Cet enchaînement d'impossibilités empêche ensuite de discuter sereinement quels déséquilibres devraient être comblés par les ressources de la collectivité nationale, et lesquels, au contraire, sont les conséquences de choix propres au régime, et qu'il devrait assumer. Dans cette obscurité générale, plus rien n'apparaît légitime, tout devient objet de suspicion, l'impression d'une gestion globale discrétionnaire s'installe.

Pour remédier à l'inéquité de cette situation désordonnée, il est nécessaire d'améliorer notre connaissance quantitative des régimes de retraite, pour en déduire ensuite une méthode de compensation démographique robuste. Le bon point d'approche est là et la difficulté n'est pas



insurmontable ; au demeurant, aucun consensus acceptable, parce qu'équitable, ne pourra être trouvé si cette condition permissive préalable n'est pas remplie.

En dernier lieu, améliorer notre connaissance des effets sur les régimes, de leurs différences de situations démographiques, et mettre en place une compensation propre à corriger les inéquités qu'elles génèrent, sont aussi une bonne façon d'aborder la troisième question soulevée : l'inéquité de traitement des générations successives. Cette question concerne aussi la démographie. Corriger les inégalités dues à la démographie entre plusieurs régimes, à une période donnée, fait appel au même type d'approche que corriger les inégalités dues à la démographie entre des périodes différentes, pour l'ensemble des régimes pris comme un tout. Ainsi, toute amélioration de notre capacité à connaître et à résoudre le premier type de problème profitera aussi à la solution du second.

La création du Fonds de réserve des retraites constitue, à cet égard, un élément incontestablement favorable. Le gouvernement s'est fixé l'objectif de le doter de

mille milliards de francs, d'aujourd'hui à l'horizon de 2020, en projetant d'utiliser cette somme pour compenser le supplément de difficulté qui devrait apparaître entre 2020 et 2040. Il s'agit bien d'un objectif d'équité intergénérationnelle. Mais, nous sommes peu accoutumés à envisager des objectifs d'un horizon aussi lointain ; la difficulté sera d'avoir durablement la volonté de les tenir.

Améliorer l'équité de notre système de retraite apparaît possible au prix d'un effort raisonnable : d'abord mieux le connaître. Ensuite, traiter de façon plus juste les effets de la démographie, tant entre les régimes qu'entre les périodes. Enfin, poursuivre une évolution déjà bien engagée, qui vise à associer, à tout revenu immédiat, une acquisition de droits au revenu différé, même si ce revenu immédiat indemnise une forme ou une autre d'inactivité. Car ne pas résorber les inéquités actuelles ne va pas seulement à l'encontre du sens commun de la morale ; c'est aussi un puissant facteur de crainte, de défiance, de crispation, qui bloque toute volonté de réforme.