

DOSSIER

UN POINT SUR LE FINANCEMENT DE LA RETRAITE

JEAN-PHILIPPE GAUDEMET *

Faisant face au problème commun d'un vieillissement prévisible de leur population, les principaux pays de l'OCDE ont au cours des années quatre-vingts mis en place des réformes d'adaptation de leurs systèmes de retraite. Les réformes, étalées sur plusieurs décennies et adoptées après de longues périodes de concertation, ont généralement visé à renforcer les liens entre les cotisations versées et les pensions servies, à promouvoir un report progressif du retrait d'activité et à favoriser une diversification des ressources des personnes âgées. Conçues dans des contextes institutionnels et culturels très différents, ces réformes ne pouvaient s'appliquer directement à la France, même si, élaborées pour faire face à un problème commun, leur philosophie pouvait inspirer nos réflexions.

55

En France, après l'adoption de « la retraite à 60 ans » en 1982, ce n'est qu'avec un certain retard vis à vis de nos partenaires que sont entamées en 1985 les premières réflexions prospectives officielles sur notre système de retraite, avec l'installation de la commission du Plan présidée par M. Léon Tabah sur « la solidarité entre générations face au vieillissement démographique ». Après le rapport « *Vieillir solidaire* » publié en juin 1986, qui présente pour la première fois des projections à long terme élaborées par la direction de la Prévision du ministère de l'Economie et des Finances, viendront, en mars 1987, le rapport de la commission d'évaluation et de sauvegarde de l'assurance vieillesse, présidée par M. Pierre Schopflin ; à l'automne de la même année, le rapport du comité des sages des Etats généraux de la sécurité sociale ; en juin 1988, le rapport de la commission « protection sociale » du Xème Plan, présidée par M. René Teulade ; en avril 1991, le *Livre Blanc sur les retraites* ¹ du gouvernement de M. Michel Rocard ; en décembre 1991, le rapport de la « Mission retraites » présidée par M. Robert Cottave suivi d'une mission de consultation des partenaires sociaux confiée à M. Bernard Bruhnes ².

* Commissaire adjoint au Plan.

1. « Livre blanc sur les retraites », préface de Michel Rocard, Premier ministre, La documentation française, collection des rapports officiels, août 1991.

2. Ce processus de maturation longue de la réflexion a été présenté en détail par Mme Rolande Ruellan dans un article de droit social de décembre 1993 : « Retraites : l'impossible réforme est-elle achevée ? »

Ces réflexions ont principalement porté, d'une part sur la séparation d'un régime d'assurance, où la relation entre les prestations servies et les cotisations versées serait renforcée, et d'un régime de solidarité, destiné à assurer le financement des avantages non contributifs ; d'autre part, sur la modification des règles de calcul (durée d'assurance pour l'obtention du taux plein, salaire de référence) et de revalorisation (sur les salaires ou sur les prix) des pensions de retraite. On peut regretter le temps précieux qu'il a fallu dépenser pour faire aboutir ces travaux de prospective, de pédagogie et de concertation ; sans doute, était-il nécessaire pour que la maturation des idées se propage et que le consensus sur les voies de réforme se dégage de manière opérationnelle. Mais, d'une certaine façon, l'ingénierie développée autour de cette réforme apparaît bien exemplaire au regard des difficultés rencontrées dans d'autres domaines.

Après huit années, cinq gouvernements et trois changements de majorité, la loi du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale, complétée par le décret du 27 août 1993, a créé le Fonds de solidarité vieillesse et établi de nouvelles règles applicables, pour cinq ans, à la revalorisation (indexation sur les prix), et, progressivement au cours d'une période transitoire de quinze ans, à la liquidation (allongement de la durée d'assurance nécessaire à l'obtention du taux plein et de la période de référence des salaires) des pensions du régime général. La loi prévoyait en outre la possibilité d'un ajustement supplémentaire des pensions au 1^{er} janvier 1996 « en fonction de la situation économique générale et des perspectives financières des régimes d'assurance vieillesse ». Visant à « préserver les droits fondamentaux des assurés et les mécanismes de solidarité et à garantir l'équité entre les générations appelées à participer à l'effort de maîtrise des dépenses d'assurance vieillesse », la mise en place de la réforme suppose un suivi attentif de l'équilibre financier du régime général et des ressources des actifs et des retraités.

Dès décembre 1993, Mme Rolande Ruellan pouvait s'interroger dans un article paru dans *Droit social* : « l'impossible réforme est-elle achevée ? », en évoquant les perspectives financières brossées par le Livre Blanc après 2010, l'évolution souhaitable du mode de financement des régimes de retraite dans le sens d'un élargissement des ressources, la réforme des régimes spéciaux et le recours éventuel à un complément de capitalisation.

En 1994, à la demande du premier ministre, un groupe de travail inter-administratif présidé par M. Raoul Briet, Mme Catherine Zaidman et M. Jean-Christophe Rubinstein étant rapporteurs, a actualisé, après la réforme adoptée, les diagnostics et les projections présentés dans le « Livre Blanc sur les retraites ». Le rapport du Plan³ « Perspectives à long

3. « Perspectives à long terme des retraites », rapport d'un groupe de travail du Commissariat général du Plan présidé par Raoul Briet, La documentation française, octobre 1995.

terme des retraites », qui en est issu et dont la synthèse est reproduite en annexe, propose des éclairages sur la comparaison des niveaux de vie entre les actifs et les retraités, l'équilibre financier à long terme de différents régimes de retraite et les effets de la réforme sur les diverses catégories d'assurés. Il confirme le diagnostic portant, en moyenne, sur la parité actuelle du niveau de vie des retraités et des actifs. Malgré le caractère crucial des hypothèses faites sur l'évolution des taux d'activité aux différents âges et sur le chômage, il prévoit que le quasi-équilibre financier, obtenu grâce aux mesures prises tant au sein du régime général qu'au sein des régimes complémentaires, ne devrait pas résister à la dégradation des rapports socio-démographiques à partir de 2005-2010. Enfin, il estime que les réformes mises en place pourraient, si l'on n'y prend garde, conduire à des déformations non désirées des niveaux de vie entre générations et, pour une même génération, entre les retraités de différents régimes. Ces mises en garde constituent une double invite à la poursuite d'une réflexion prospective et concertée, menée à froid, pour préparer la gestion de l'après 2005-2010, date à laquelle ressurgiront des besoins de financement rapidement considérables, et à un suivi attentif et régulier de l'équilibre de l'application de la réforme de 1993 ; à cet égard, le financement de la retraite paraît en France difficilement dissociable de la réflexion sur la distribution des revenus.

La pérennisation des régimes sociaux de retraite constituait et constitue encore un préalable à toute réflexion constructive sur le développement de possibilités additionnelles de retraites par capitalisation. De fait, les enjeux et les limites de l'apport possible d'un complément de capitalisation, soit au sein des régimes de retraite existants, soit sous forme de fonds de pension d'entreprise, soit enfin au titre d'une épargne facultative individuelle faisaient déjà largement partie du débat des années quatre-vingts, dès lors qu'il était admis qu'un tel système ne pouvait se substituer au système actuel des régimes par répartition.

En fait, dans la mesure où il convient d'éviter de fragiliser davantage le financement des régimes de base tout en favorisant l'apport de l'épargne individuelle ou collective, c'est bien davantage la question de l'équilibre de la fiscalité de l'épargne et de l'investissement en capital que pose la réflexion sur l'épargne-retraite. En effet, d'une part le désarmement fiscal de la fin des années quatre-vingts a privilégié les produits de taux, à rendement parfois même garantis, et de moyenne durée (6 à 10 ans) ; d'autre part, l'investissement en fonds propres d'entreprise et en capital-risque reste largement dissuasif, eu égard aux risques encourus. L'Etat y a trouvé son compte à court terme, en atténuant le coût du financement de la dette publique et en évitant l'évasion des placements à l'étranger dans une période de libéralisation des marchés des capitaux ; mais nos entreprises et, par tant, la croissance à

long terme n'y trouvent pas les sources de financement nécessaires à leur développement dans un contexte où la stabilité monétaire et les taux d'intérêts réels durablement élevés sur un marché du capital mondialisé condamnent les vieilles recettes de l'économie d'endettement. La fiscalité avantageuse, voire la subvention, dont bénéficient certains produits d'épargne, le plus souvent sans réelle justification économique, laisse aujourd'hui trop peu de place à l'encouragement d'une épargne longue placée en fonds propres d'entreprise.

Or, qu'il repose exclusivement sur la répartition ou qu'une part de capitalisation y contribue, c'est avant tout de la croissance à long terme de l'économie française que dépendra l'équilibre du financement des retraites. Une épargne plus efficacement dirigée vers les placements susceptibles de favoriser le développement d'une croissance saine et durable serait ainsi susceptible de faciliter aussi bien le financement à long terme des régimes par répartition que de procurer un complément utile de ressources aux retraités.

C'est donc surtout à une remise en ordre de la fiscalité de l'épargne que nous convie la volonté de promouvoir une épargne en vue de la retraite. Loin de devoir être réservé à un cercle restreint d'institutions financières, le débat mérite d'être étendu à un large public, tant pour dépasser les clivages idéologiques que pour traduire l'enjeu social et économique national d'une telle question. L'élaboration d'un Livre Blanc sur la fiscalité de l'épargne et du capital ne pourrait-il pas y contribuer ?