

CONTRAINTES FUTURES ET AVENIR DES RÉGIMES DE RETRAITE EN FRANCE

FABRICE LENSEIGNE *

Les régimes de retraite existants dans notre pays sont l'objet d'interrogations récurrentes depuis une décennie et il semble très probable que les réformes du régime général et des régimes complémentaires qui ont eu lieu en 1993, 1994 et 1996 ne soient que les premières étapes du chantier de leur adaptation aux changements démographiques et socio-économiques déjà perceptibles.

La publication, en octobre 1995, du document du Commissariat Général du Plan sur les « Perspectives à long terme des retraites » nous rappelle que la situation actuelle conduira à des tensions de plus en plus vives sur le financement et, sans doute plus important, à des situations d'inéquité croissante entre générations et au sein d'une même génération. Quelles que soient les critiques qu'il est possible d'adresser à tout travail prospectif de grande ampleur, ce rapport confirme et aggrave les diagnostics portés par d'autres travaux avant lui. Il permet en tout état de cause de circonscrire quelques-uns des principaux défis que notre système, tel qu'il existe aujourd'hui, va devoir affronter dans le futur.

Entre catastrophisme (« l'effondrement » attendu de la retraite par répartition, la « guerre des générations » qui menace) et irénisme (les régimes de retraite ont toujours su s'adapter jusqu'à présent et cela continuera, les prévisions démographiques sont trop incertaines pour que l'on doive y prêter attention) le débat a pris de l'ampleur à mesure que se précisait l'horizon démographique du pays et que les effets de la crise socio-économique apparaissaient durables.

Si les contraintes actuelles et futures impliquent une modification des paramètres de fonctionnement des régimes de retraite, il paraît tout à fait souhaitable que ces modifications soient guidées par des choix sociaux assumés concernant les objectifs que l'on se fixe en matière d'équité inter et intra générationnelle. Le futur de l'assurance vieillesse ne sera réellement maîtrisé qu'au terme d'un débat sans tabous sur les principes que l'on souhaite mettre en œuvre, débouchant dans les délais suffisants pour prendre des décisions sans que l'emprise de la nécessité ne conduise à des arbitrages trop violents.

85

* Direction de la prévision.

Cet article sera donc tout d'abord consacré à une discussion sur les contraintes qui vont peser dans le futur sur la gestion des régimes de retraite. De nature démographique (ce sont les plus popularisées) et économiques, elles sont également systémiques.

En second lieu nous procéderons à une discussion critique des objectifs de justice et d'équité que peuvent poursuivre des systèmes publics de retraite. Il conviendra en particulier de montrer comment chacun de ces critères conduit nécessairement à des recommandations spécifiques sur les adaptations souhaitables.

En guise de conclusion on tentera de soumettre au débat quelques pistes permettant de conduire les adaptations futures.

Les régimes de retraite vont avoir à affronter des changements notables de leurs paramètres de fonctionnement

La France a fait au lendemain de la seconde guerre mondiale le choix de la répartition, un mode de gestion des retraites qui fournit aujourd'hui la quasi totalité des quelques 953 MdF de prestations vieillesse-décès qui seront versées en 1996¹. Chaque mode de gestion de l'assurance vieillesse, de la capitalisation individuelle pure à la répartition pure en passant par toutes les formes mixtes possibles, a sa propre sensibilité aux différentes contraintes. De même chaque régime d'assurance vieillesse est-il associé à des paramètres de pilotage différents selon les modes de gestion qu'il met en œuvre. En d'autres termes le risque systémique est propre à chaque régime de retraite.

Pour ce qui concerne la répartition « pure », l'assurance vieillesse peut être représentée comme un contrat social intergénérationnel implicite qui fait intervenir en permanence trois générations : la génération T+1 actuellement en retraite a accumulée une « créance » sur la génération T qui la suit et qui va honorer sa « dette » envers ses aînés en versant des cotisations sociales. Ce faisant, la génération active renonce à un pouvoir d'achat et accumule une nouvelle « créance » sur la génération T-1 qui va s'en acquitter au moment où celle-ci va devenir active. La gestion de l'assurance vieillesse en répartition repose donc sur un enchaînement de « créances » et de « dettes » implicites que les générations qui se succèdent acceptent de se léguer, la « chaîne » ne pouvant perdurer que dans la mesure où chaque génération juge crédible l'engagement de la génération qui la suit immédiatement.

Un tel système, qui a l'avantage de ne pas impliquer le « sacrifice » de la première génération (puisque les actifs du moment sont en mesure de s'acquitter immédiatement des cotisations nécessaires à l'initialisation

1. Commission des Comptes de la Sécurité sociale, septembre 1996.

du système), exige donc que chaque génération puisse faire face au remboursement d'un engagement acquis progressivement au cours de plusieurs décennies passées dans des conditions démo-économiques radicalement différentes de celles qui prévalent au moment où la génération qui rembourse est active. La contrainte qui s'exerce met donc en jeu la masse cotisable dégagee par une génération : est-elle suffisante en regard de l'engagement vis à vis de la génération précédente sans que le prélèvement ne soit tel qu'il impliquerait une rupture du contrat intergénérationnel ? Cette présentation montre que dynamisme démographique et dynamisme des revenus d'activité sont deux contraintes fortes de l'équilibre des régimes de retraite.

Si la masse cotisable est l'un des éléments constitutifs de la contrainte, la formation de la créance acquise par une génération en est bien entendu l'autre élément. « L'opération-retraite » est fondamentalement une opération d'assurance destinée à s'affranchir dans des proportions plus ou moins importantes du risque de perte des revenus au moment où la productivité individuelle devient trop faible pour assurer la continuité de la consommation au niveau désiré. C'est cette caractéristique qui apporte la justification la plus essentielle à fonder la contribution à sa retraite sur les revenus d'activité.

Si les droits à retraite sont donc fonction des cotisations versées (elles-mêmes proportionnelles aux revenus passés), il convient de savoir quelle est l'intensité de ce lien ou, en d'autres termes, quel est le niveau de contributivité des régimes de retraite. Pour une opération d'assurance individuelle prise en charge par le secteur privé, la situation est relativement simple puisque la cotisation (la prime) est proportionnelle au risque qui est lui-même fonction du montant de la pension et de l'espérance de durée de service de la rente : dans un tel cas de figure le régime de retraite est parfaitement contributif.

Or les régimes de retraite ne se contentent pas de mutualiser le seul risque de durée de vie, mais assurent une certaine redistribution verticale entre des individus ayant eu des carrières très dissemblables² (fortement ou faiblement ascendantes, avec ou sans épisodes de chômage, permettant d'atteindre un certain niveau de pension ou non). De ce point de vue la situation qui prévaut en France est essentiellement marquée par l'hétérogénéité puisqu'au regard de la contributivité la situation varie entre un degré pratiquement parfait qui serait celui des régimes complémentaires des salariés du secteur privé (régimes AGIRC et ARRCO qui sont des régimes par points donc parfaitement représentatif des contributions, aux attributions gratuites de points près) et les régimes spéciaux qui attribuent des pensions calculées sur les derniers

2. Cf. Caussat L. (1996), « Retraite et correction des aléas de carrière », *Economie et Statistique* N° 291-192.

salaires d'activité quels que soient les montants de cotisations versées au cours de la carrière.

La créance accumulée sera en première approximation basée sur la situation démographique de la génération considérée mais également sur le profil de carrières des individus qui la composent ainsi que sur le caractère plus ou moins contributif des régimes auxquels ils sont affiliés.

A ce stade il est donc possible d'identifier quelques unes des contraintes qui commencent à peser et qui vont vraisemblablement continuer à peser sur les régimes de retraite que la France s'est choisie.

Une contrainte démographique avérée jusqu'au milieu du siècle prochain

La contrainte démographique doit elle-même se décliner en plusieurs éléments relatifs à la taille des différentes générations qui se succèdent, aux probabilités d'atteindre l'âge de la retraite ainsi qu'aux durées moyennes effectivement passées en retraite. Les termes généraux de la contraintes démographiques sont maintenant bien connus, même si les conséquences qu'il y a lieu d'en tirer sont sujettes à discussion : le ralentissement tendanciel de la fécondité va provoquer un alourdissement des ratio de dépendance à mesure que les générations du « baby-boom » vont arriver à l'âge de la retraite alors que l'espérance de vie à l'âge de la retraite ne cesse de s'accroître depuis les années 1970. Cette contrainte va donc évoluer par les deux extrêmes de la vie humaine, moins de naissances dans les générations nées à partir du milieu des années 1970 et plus de personnes « âgées » dues au vieillissement des générations du baby-boom ainsi qu'à une diminution de leur mortalité aux âges élevés.

— La diminution de la fécondité est un fait qui frappe par son ampleur et sa rapidité puisque l'indicateur conjoncturel de fécondité est passé de l'ordre de 2,9 enfants par femme à la fin des années 1960 à un taux de l'ordre de 1,9 une décennie plus tard. La situation qui prévaut aujourd'hui en matière de fécondité, si elle peut préoccuper, ne doit pas faire oublier qu'historiquement, c'est plus la période 1945-1970 qui paraît exceptionnelle par sa fécondité que la période actuelle qui serait anormalement basse. De plus l'indicateur conjoncturel de fécondité, sur lequel on se fonde pour tenter d'analyser les comportements de fécondité, n'est qu'indicatif de la descendance finale des femmes appartenant aux générations encore en âge de procréer³. Ces remarques permettent

3. A titre d'exemple, la descendance finale des générations ayant achevé leur vie féconde (ie de naissance antérieure à 1950) serait identique à celle des générations de femmes nées au début de ce siècle et pratiquement stabilisée à ce niveau pour les générations de femmes nées entre 1950 et 1960.

d'insister sur les incertitudes qui marquent l'avenir en matière de natalité et sur le fait que la nécessaire adaptation de nos régimes de retraite doit essentiellement à l'absorption de la vague démographique du baby-boom.

— A l'autre bout de la vie humaine, l'augmentation du nombre des personnes âgées apparaît comme un fait plus assuré puisque les plus de 60 ans devraient passer de 11,5 millions en 1995 à 22 en 2050 (soit 33,7 % de la population totale dans une projection où la descendance finale serait de 1,8 enfants par femme) et ce, quelles que soient les hypothèses concernant la fécondité ⁴.

Ces projections établies avec une hypothèse de baisse tendancielle de la mortalité ne changent pas de nature si l'on adopte des hypothèses plus pessimistes en matière de mortalité : c'est ainsi qu'en faisant l'hypothèse d'une stabilisation des courbes de mortalité au niveau observé en 1990, les plus de 60 ans seraient 15,8 millions (soit 27,3 % de la population totale dans une projection où la descendance finale serait de 1,8 enfants par femme). En d'autres termes l'accroissement du nombre des « seniors » est un fait sur l'ampleur duquel il peut y avoir des incertitudes mais qui est avéré à l'horizon des projections actuellement disponibles. Ces données montrent également que le vieillissement de la population est un fait qui est essentiellement dû à la baisse de la mortalité aux âges élevés. On peut en avoir une indication en examinant la contribution à l'accroissement de l'espérance de vie à la naissance des plus de 60 ans au cours de la période 1950-1990, retracée dans le tableau ci-dessous.

Tableau 1 : Contribution de l'augmentation de l'espérance de vie des + de 60 ans à l'augmentation de l'espérance de vie à la naissance

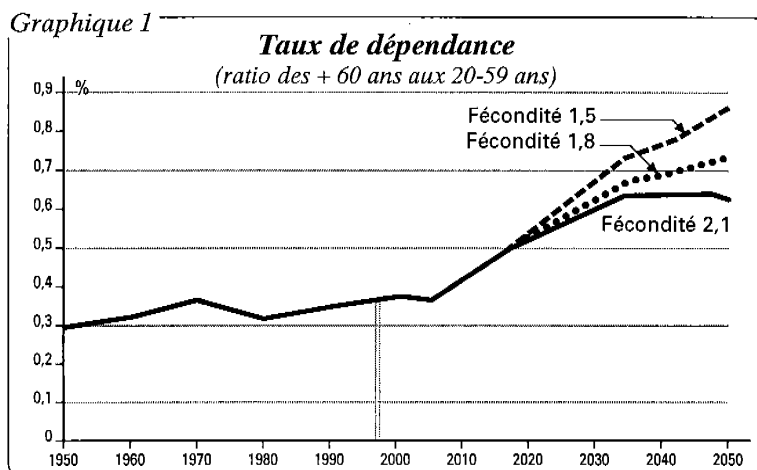
	Hommes	Femmes
1950-1960	6,9 %	22,1 %
1960-1970	29,2 %	50,2 %
1970-1980	46,4 %	54,3 %
1980-1990	53,7 %	65,3 %

Le tableau illustre le phénomène par lequel on cherche à expliquer le vieillissement de la population : l'accroissement de l'espérance de vie au-dessus de 60 ans explique une part croissante de l'augmentation

4. Chi Dinh, Q. (1994), « La population de la France à l'horizon 2050 », *Economie et Statistique* N° 274, 1994-4

continue de l'espérance de vie à la naissance (passée de 63,4 ans en 1950 à 72,7 ans en 1990).

— Les faits brièvement évoqués vont avoir une conséquence majeure pour les régimes de retraite à savoir l'accroissement du ratio des retraités « potentiels » (d'âge supérieur à 60 ans) aux cotisants « potentiels » (d'âge compris entre 20 et 59 ans) ainsi que le montre le graphique suivant.



90

Il apparaît qu'en toute hypothèse, un accroissement du rapport de dépendance interviendra à partir de 2005⁵. Une manière d'évaluer l'importance de cette tendance serait d'évaluer l'ampleur du recul de l'âge légal de la retraite pour conserver constante au niveau de 1995 la part des retraités « potentiels » relativement à celle de la population totale (soit 20 %). En retenant la projection la plus favorable (soit une hypothèse de descendance finale de 2,1 enfants par femme), on obtiendrait les résultats suivants :

Année 2000 :	61 ans
Année 2010 :	62 ans
Année 2020 :	65 ans
Année 2030 :	68 ans
Année 2040 :	69 ans
Année 2050 :	70 ans

5. On pourrait ajouter que ce résultat est également valide si on adopte l'hypothèse d'une stabilisation de la mortalité puisque dans ce cas les plus de 60 ans dans le total de la population passeraient 20 % en 1995 à 27,3 % en 2050 dans le scénario central d'une descendance finale de 1,8 enfants par femme.

Si l'on se réfère aux tables de mortalité prospectives établies pour effectuer ces projections, durant cette période l'espérance de vie à 60 ans sera passée de 20,3 à 26,2 ans pour les hommes et de 25,7 à 31,6 ans pour les femmes. En d'autres termes, à l'horizon 2050, un recul de l'âge effectif de la retraite de l'ordre de 6 ans par rapport à ce qu'il est aujourd'hui laisserait inchangé le temps moyen passé en retraite⁶⁻⁷.

— A ces évolutions que la seule démographie permet de mettre en perspective s'ajoutent d'autres éléments, qui « durcissent » la contrainte future provenant de l'évolution probable des ratios démographiques.

L'évolution des taux d'activité au delà de 50 ans, dont le mouvement de long terme correspond à une baisse parfois importante fait que l'âge légal de la retraite n'est qu'un indicateur très partiel de l'âge effectif de cessation d'activité. L'existence de régimes de retraite permettant de partir avant l'âge légal du régime général et le développement des dispositifs de préretraite sous différentes formes se traduisent par un âge moyen de cessation d'activité de plus en plus précoce. C'est ainsi que le taux d'activité aux recensement montre une diminution sensible à tous les âges à partir de 55 ans (pour les femmes la situation est un peu différente puisqu'elle porte la marque de deux mouvements contraires : la tendance à l'accroissement de l'activité féminine et celle au recul de l'activité au-delà de 55 ans)⁸.

91

En 1954, 50 % des hommes étaient encore actifs à l'âge de 67 ans alors qu'en 1990 il fallait descendre à 60 ans pour retrouver cette proportion. De même, en 1954 pour perdre 50 points de taux d'activité à partir de 55 ans il fallait attendre l'âge de 70 ans alors qu'en 1990 cette baisse est acquise à l'âge de 61 ans. En 36 ans la cessation d'activité est donc devenu non seulement un phénomène plus précoce mais également plus brutal qui se traduit par une « orthogonalisation » des courbes de taux d'activité en fin de vie active. L'âge moyen de liquidation des droits au régime général qui était de 64,33 ans en 1963 est ainsi tombé à 61,1 ans en 1994.

Ce mouvement de retrait de plus en plus précoce semble bénéficier d'un consensus social très favorable de la part des salariés qui souhaitent légitimement profiter de leur temps de retraite, de la part des entreprises qui y voient une source d'économies salariales et le moyen de gérer la pyramide des âges de leurs salariés, des pouvoirs publics

6. Sachant de plus que la probabilité d'atteindre l'âge de 60 ans aura augmentée de l'ordre de 5 points et que la probabilité d'atteindre celui de 75 ans aura quand à elle augmenté de l'ordre de 16 points

7. Voir également Parant A. (1996), « Longévité et retraite », *Population et Sociétés-INED* N° 310 février.

8. Voir Blanchet D. et Monfort J.A., « L'âge et la durée de la retraite depuis 50 ans », *INSEE Première* N° 448 avril 1996.

enfin qui font des préretraites un instrument de gestion sociale et en espèrent des retombées positives dans leur lutte contre le chômage.

Cette situation n'est évidemment pas sans conséquences sur les régimes de retraites qui portent doublement la charge de la faiblesse des taux d'activité chez les travailleurs âgés. C'est en premier lieu un manque à gagner important de cotisations sociales (perçues sur des salaires qui sont en général plus élevés que la moyenne) mais finit par peser également à la hausse sur la population d'allocataires (dont par ailleurs l'espérance de vie au moment du retrait du marché du travail augmente). On peut en effet craindre que la tendance à la baisse de l'âge de cessation d'activité ne se traduise par une diminution à terme de l'âge légal de la retraite, « entérinant » en quelque sorte une évolution observée sur le marché du travail. Cet effet renforce en retour une inemployabilité de plus en plus précoce des travailleurs âgés.

Les régimes de retraite sont donc confrontés au double choc que représente un flux de population allocataire de plus en plus jeune qui va toucher une pension sur une période de plus en plus longue. C'est de plus un élément qui introduit une inéquité intergénérationnelle puisque les générations de retraités les plus récentes auront pris leur retraite plus tôt que leurs aînés, alors qu'elles auront de toutes les manières une espérance de vie à leur départ en retraite plus élevée (et qu'elles sont sans doute arrivées plus tardivement sur le marché du travail). On peut de plus ajouter que ces dispositifs génèrent des inéquités intragénérationnelles dans la mesure où ils procurent un bénéfice actuariel à ceux qui peuvent en profiter, financé par ceux qui doivent poursuivre leur carrière jusqu'à l'âge légal ou au-delà.

Les changements futurs du marché du travail pourront exercer également des contraintes importantes.

Le marché du travail a connu depuis la seconde guerre des bouleversements importants qui ont tous eu des conséquences sur l'architecture des régimes de retraite et sur les contraintes auxquelles ils doivent aujourd'hui faire face. Mais tout autant, il apparaît clairement que des évolutions sont actuellement à l'œuvre qui rendront inévitables des modifications du périmètre des régimes, de leur contributivité, des arbitrages qu'ils devront opérer dans la redistribution des gains de productivité entre actifs et retraités ou des règles d'équité qu'ils seront chargés de mettre en œuvre. Au moins autant que le vieillissement démographique, les mutations présentes et à venir du marché du travail vont

9. Les données ainsi que de nombreuses propositions avancées sur ce thème sont reprises ou s'inspirent du rapport Boissonnat, « Les travaux dans vingt ans », Commissariat général du Plan 1995, Éditions Odile Jacob et La Documentation française.

représenter des défis majeurs pour les régimes de retraite. Mais autant les évolutions démographiques sont suffisamment inertes pour pouvoir être anticipées, autant tenter de décrire le contour du marché du travail dans l'avenir est un exercice de prospective périlleux. Il n'en est pas moins indispensable, et c'est ce qui va être tenté en s'efforçant de mettre l'accent sur les implications possibles pour les régimes de retraite.

— Si l'on devait s'essayer à caractériser de manière lapidaire ce que sera le futur du marché du travail, il est à peu près certain que ce sont les perspectives d'une mobilité croissante qui viennent à l'esprit. Une série de chiffres est particulièrement éloquente à cet égard⁹. Au début des années 1980 un travailleur sur cinq changeait d'entreprise ou d'établissement tout les cinq ans alors que dix ans après ce chiffre était d'un sur quatre (il était même supérieur à 45 % pour les travailleurs âgés de 25 à 39 ans) tandis qu'un sur trois avait changé de secteur professionnel.

Cette mobilité a elle-même plusieurs composantes. Elle concerne en premier lieu la mobilité internationale des travailleurs qui a tendance à augmenter (même si les données précises manquent sur le sujet) et se traduit par une augmentation du nombre de salariés qui auront l'occasion de travailler à l'étranger pour des périodes éventuellement longues sous des contrats qui ne seront pas de droit français. Cette caractéristique de l'économie contemporaine pourra introduire des pressions sur les régimes de retraite qui auront à proposer à ces travailleurs et à leurs employeurs la constitution d'une retraite dans des conditions « concurrentielles » favorables par rapport à celles qui prévalent dans le pays d'accueil du travailleur. De même, la mobilité du travail dans l'Union Européenne risque à terme d'imposer des contraintes sur l'harmonisation, au moins partielle, des législations de manière à ne pas être discriminatoires pour les travailleurs migrants.

La mobilité se caractérisera en second lieu par un franchissement accru des frontières professionnelles. Dès lors que ces frontières sont associées à l'existence d'un régime de retraite spécifique, la reconstitution des droits à retraite et la mobilité du travail s'en trouveront affectées. Pénaliser la mobilité du travail est une situation sous optimale à terme pour le marché du travail et dangereuse pour un régime de retraite par répartition qui a besoin en permanence d'un équilibre entre ses effectifs cotisants et retraités.

L'augmentation prévisible des passages par des statuts différents au cours d'une vie active, qui pourra concerner les secteurs privé et public, salarié et non-salarié impliquera des affiliations successives dans des régimes différents caractérisés pour l'instant par leurs différences d'effort contributif (qui variaient de 8,7 % à 56,2 % en 1989 selon le « Livre blanc sur les retraites »), par leur contributivité (forte dans les régimes

complémentaires par points et faible dans les régimes spéciaux) ainsi que par les droits à retraite qu'ils accordent.

Cette diversité de régimes est également un facteur de risque pour des régimes par répartition qui sont incapables d'anticiper les réallocations de main-d'œuvre qui vont s'opérer dans le futur. Une grande incertitude paraît de ce point de vue caractériser l'évolution des frontières du salariat. Les évolutions technologiques, mais également l'intensité des contraintes concurrentielles, peuvent conduire à affaiblir certains des critères distinctifs les mieux établis du contrat de travail salarié. Le lien de subordination par exemple peut s'affaiblir si le développement du télétravail permet à un travailleur principalement lié à une entreprise de proposer ses services à d'autres donneurs d'ordre. Les pratiques qui se font jour de partage des compétences d'un salarié (un cadre par exemple) entre plusieurs PME tendent à rapprocher le statut du salarié de celui d'un travailleur indépendant. De même certains secteurs (le transport routier par exemple) tendent à transformer leurs salariés en travailleurs indépendants soumis à un lien de subordination équivalent à celui du contrat de travail salarié.

C'est dire qu'il serait très hasardeux de faire des pronostics sur l'évolution de différents statuts professionnels et, partant, des futurs cotisants aux régimes qui leurs sont associés (on peut également penser aux évolutions qui se profilent dans les services publics). La réponse que les régimes de retraite devront apporter à ces modifications des conditions de l'exercice d'une activité professionnelle doit très certainement aller dans le sens d'un rapprochement des différents régimes actuellement existants, rapprochement qui concernerait tout autant les efforts contributifs que les règles de calcul des pensions. Cette logique d'unification est d'ailleurs à l'œuvre dans le secteur privé qui a franchi un pas supplémentaire dans cette direction depuis les accords du 25 Avril 1996, décidant d'unifier complètement l'ARRCO et opérant un important rapprochement entre les régimes AGIRC et ARRCO. Il n'en reste pas moins qu'il reste un long chemin à parcourir, notamment pour les régimes spéciaux (qui sont plus d'une centaine même si la plupart sont « fermés ») et les régimes de non-salariés (caractérisés par des taux d'effort en général plus faibles que ceux qui prévalent dans les régimes de salariés).

— Aux incertitudes qu'entraînent les mobilités géographique et professionnelle, ainsi que les futures réallocations intersectorielles et « inter-statuts » de main d'œuvre s'ajoute une autre donnée qui concerne la répartition de l'activité au cours de la vie active. Il y a tout lieu de croire que le futur travailleur connaîtra non seulement des changements de pays, de professions et de statuts mais aura également une carrière faisant alterner périodes d'emploi, de chômage et de formation.

Les aléas de carrière, dont il paraît difficile de prévoir qu'ils puissent s'atténuer au cours du temps, imposeront aux régimes de retraite du futur de jouer leur rôle d'atténuateurs en continuant à mutualiser le risque de carrière entre les individus qui auront connu des carrières heurtées et ceux qui auront bénéficié de carrières sans accidents, entre les individus qui auront connu des carrières ascendantes et les autres. Cette fonction aujourd'hui assurée par le régime général (notamment au travers de l'existence d'un minimum de pension, des règles qui permettent aux salariés à temps partiel de valider un trimestre, de majoration de durée d'assurance pour les salariés qui liquident leur pension après 65 ans et de prise en compte des meilleures années dans le calcul du salaire de référence) et le FSV, aura probablement toute son importance dans le système à venir.

Sauf à cantonner les régimes de retraite dans une stricte fonction assurancielle qui implique une contributivité totale de l'opération de retraite et la seule mutualisation intragénérationnelle du risque de vie, l'instabilité croissante que les individus vont connaître au cours de leurs carrières risque de solliciter de plus en plus la fonction de mutualisation du risque de carrière à mesure que les générations qui auront été touchées par le chômage vont cesser leur activité. A législation inchangée, il n'est pas exclu que les minima sociaux liés à la vieillesse, qui concernent deux fois moins de personnes aujourd'hui qu'il y a 30 ans, ne soient de plus en plus utilisés d'ici 10 à 15 ans. C'est donc dire que les régimes de retraite ne pourront pas faire l'économie d'un débat sur les solidarités qu'il convient de faire assumer par la protection collective du risque vieillesse.

95

La durée d'activité sur le cycle de vie

Deux évolutions structurelles majeures contraignent à terme les régimes de retraite par répartition : le recul de l'âge moyen d'entrée sur le marché du travail et l'avancement tendanciel de l'âge de sortie définitive du marché du travail. Ces deux évolutions, mais également le niveau des taux de chômage, se traduisent par une diminution au cours du temps de la durée effectivement travaillée, donc de la masse cotisable sur laquelle s'appuie le financement de la protection sociale toutes choses égales par ailleurs (hors gains de productivité notamment). C'est ainsi que l'on peut estimer qu'aux conditions actuelles du marché du travail (c'est à dire à taux d'activité et de chômage inchangés dans le futur), l'individu moyen qui se présente aujourd'hui sur le marché du travail passera de l'ordre de 49 000 heures de sa vie au travail, ce qui place la France au 9^e rang (sur 14) des principaux pays de l'OCDE. Décomposée par sexe, cette durée serait de l'ordre de 60 000 heures pour les hommes (soit le 11^e rang des 14 principaux de l'OCDE), et de 39 000

heures pour les femmes (soit le 4^e rang). Ces durées, qui sont calculées en prenant les durées annuelles effectives de travail ainsi que les taux de chômage et d'activité par âge de 1992 et en supposant qu'elles continueront à caractériser le marché du travail dans le futur, ne sont bien sûr pas représentatives des durées effectivement travaillées par les générations actuellement présentes sur le marché du travail.

Cette situation est la conséquence de plusieurs caractéristiques propres au marché du travail dans notre pays :

— un taux de chômage des 20-24 ans particulièrement important en France comparé à ses principaux partenaires au sein des grands pays industrialisés (de l'ordre de 20 % contre 15 %) ;

— un taux d'activité des jeunes du même âge également plus faible (65 % contre 70 %) ;

— un taux d'activité des travailleurs de 60 à 65 ans sensiblement plus faible (de l'ordre de 13 % en France contre 24 %).

On peut mesurer le poids du chômage en « neutralisant » ses effets et en calculant le nombre d'heures « offertes » par un individu au cours de son cycle de vie, c'est à dire en tenant uniquement compte des taux d'activité observés en 1992 ainsi bien entendu que de la durée effective du travail dans les divers pays. Pour les femmes cette durée ressortirait à 44 000 heures (soit le 3^e rang) tandis que pour les hommes elle serait de 66 000 heures (soit le 10^e rang des 14 pays de l'OCDE examinés). Cet ensemble de données montre que la France se place dans une situation plus dégradée que ses partenaires pour des raisons qui tiennent plus à la faiblesse des taux d'activité qu'aux taux de chômage.

La faiblesse des taux d'activité aux âges jeunes et aux âges élevés n'ont pas des influences identiques sur les régimes de retraites. L'existence d'un nombre élevé de jeunes en formation entre 20 et 24 ans est le gage d'une accumulation en capital humain donc de gains de productivité et d'externalités positives susceptibles d'accélérer la croissance dans le futur. Le manque à gagner de cotisations que représente une jeunesse qui diffère son entrée sur le marché du travail pour se former peut être compensée sur la durée de vie active soit en raison de l'accélération de la productivité qui en résultera soit par un recul équivalent de l'âge effectif de sortie du marché du travail. La contrainte instantanée (un manque à gagner de cotisations et un taux de dépendance plus élevé) peut être équilibrée par une amélioration des conditions de financement futures des régimes de retraite et n'implique donc pas de déséquilibre actuariel a-priori.

En revanche, la tendance à avancer l'âge de cessation d'activité (on peut rappeler qu'en 1954, 50 % des hommes étaient encore actifs à 66,5 ans alors qu'en 1990, 50 % des hommes étaient actifs à 59,5 ans) à des conséquences négatives sur le financement des régimes de retraite et

implique un déséquilibre actuariel dû au manque à gagner de cotisations et à l'allongement de la durée de service (les préretraites progressives offrent sans doute un exemple à développer).

L'avancement de l'âge de retrait d'activité dans une société qui vieillit grâce à l'augmentation de son espérance de vie aux âges élevés apparaît comme un paradoxe à bien des égards. On peut avancer plusieurs explications pour en rendre compte¹⁰. Il s'agirait tout d'abord d'effets relatifs à l'offre de travail pouvant résulter d'un arbitrage revenu/loisir sur le cycle de vie en présence de gains de productivité importants ou consécutifs aux préférences de « l'électeur médian » dans une société en vieillissement. On peut également invoquer l'inemployabilité des travailleurs dont la productivité (absolue ou relative suivant les modèles) est décroissante avec l'âge. On pourrait y ajouter le consensus social qui semble s'opérer (sans grands moyens de vérification jusqu'à présent) sur l'utilisation des préretraites comme outil de lutte contre le chômage, en particulier des jeunes. Il n'y donc guère de doutes que le passage de l'activité à la retraite est un thème qui justifierait un débat qui n'a pour l'instant guère dépassé les cercles spécialisés, alors qu'il concerne l'ensemble de nos concitoyens et qu'entre retraite et activité de nombreuses solutions intermédiaires pourraient être envisagées, à moindre coût, plus équitables et permettant d'éviter le gâchis d'expériences et de savoirs que représentent l'exclusion brutale de la vie active.

La répartition est associée à une contrainte systémique de long terme qui repose sur la couverture de populations les plus étendues possible

La France a fait au lendemain de la seconde guerre mondiale le choix de régimes de retraite gérés en répartition en prévoyant la création d'un régime universel auquel seraient affiliés l'ensemble des français, salariés des secteurs privé et public et indépendants. Le choix de la répartition s'est révélé particulièrement judicieux alors que le pays a connu une longue période de croissance des revenus du travail, une salarisation croissante et des taux d'intérêt réels faibles voire négatifs en raison de l'inflation importante qui a marqué certaines périodes des Trente Glorieuses. En revanche, la phase dans laquelle nous sommes entrés depuis le début des années 1970 affecte tout particulièrement les régimes de retraite par répartition qui doivent supporter une croissance ralentie des revenus d'activité, l'arrivée à maturité du processus de salarisation et un chômage élevé alors que les avantages relatifs qu'ils avaient à faire

10. Voir Blanchet D. et Brousse C. (1993), « Deux études sur l'âge de la retraite », Document de Travail G9316, Direction des Etudes et Synthèses Economiques INSEE.

valoir (protection contre l'inflation et le risque de rendement financier) perdent de leur importance en période de taux d'intérêt réels élevés.

Face aux aléas économiques, un régime géré en répartition présente certaines faiblesses : une forte sensibilité à l'instabilité démographique ainsi qu'aux retournements de la conjoncture. Cette sensibilité au risque démographique (contre lequel la gestion en capitalisation n'est pas non plus totalement immunisée puisqu'elle est en particulier directement touchée par le risque viager donc par l'allongement de l'espérance de vie à l'âge de départ à la retraite), la répartition le ressent particulièrement dans la cas de régimes professionnels touchés par les transferts intersectoriels de main d'œuvre. Les cas sont nombreux de régimes professionnels ayant eu à supporter le choc d'une population cotisante déclinante (on peut évoquer les agriculteurs, les mineurs, les cheminots) et contraints de passer d'une solidarité à base professionnelle à une solidarité généralisée à l'ensemble des contribuables au travers des concours que l'Etat est obligé d'effectuer en faveur de ces régimes, ou à base interprofessionnelle au travers de la compensation démographique ou de l'intégration financière au régime général.

L'impossibilité de prévoir à très long terme l'évolution des effectifs propres à une branche professionnelle rend les régimes professionnels peu aptes à mutualiser le risque démographique entre cotisants et retraités et fragilise de ce fait la sécurité des engagements de retraite, d'autant plus que l'accroissement probable de la mobilité professionnelle et géographique dans le futur tendra à affaiblir le sentiment de solidarité professionnelle qui était l'une des justifications à l'existence de tels régimes.

Pour illustrer le fait que des régimes à base professionnelle trop étroite peuvent conduire à des ratio de dépendance qui rendent les transferts tout simplement insupportables, on peut examiner les ratios retraités/cotisants de plusieurs régimes ¹¹.

Ratio $\leq 0,5$:	professions libérales, régimes complémentaires du secteur privé, Banque de France,
$0,5 < \text{ratio} \leq 1$:	fonctionnaires d'état, EDF/GDF, SNCF, RATP, Marins, non titulaires de l'état (régime complémentaire), régime général de la sécurité sociale,
$1 < \text{ratio} \leq 2$:	ouvriers d'état, indépendants et commerçants, artisans,
ratio > 2 :	salariés agricoles, mines, régime des cultes, exploitants agricoles.

11. Ces données sont issues de la Commission des Comptes de la Sécurité sociale d'octobre 1995.

12. Voir sur ce sujet : « Perspectives à long terme des retraites », Chapitre 3, Commissariat général du Plan - La Documentation française (1995).

Pour disposer d'une base de comparaison, le ratio des inactifs de plus de 60 ans aux actifs (qui comprend les chômeurs qui cotisent partiellement aux régimes de retraite du secteur privé) serait de l'ordre de 0,4 en moyenne.

Pour autant les ratios dont il est question ci-dessus ne donnent qu'une image trompeuse de l'état réel du risque de dépendance démographique de chacun d'eux. Certains sont appelés à se dégrader rapidement dans le futur et d'autres restent très incertains quand à l'évolution de leurs effectifs cotisants¹². La logique de mutualisation du risque démographique plaide donc pour un rapprochement progressif de l'ensemble des régimes de retraite, rapprochement qui est d'ailleurs à l'œuvre depuis le début dans le secteur privé (par l'intégration successive de nombreux régimes de retraites complémentaires d'entreprise dans les associations ARRCO et AGIRC, par l'alignement des conditions de financement entre les régimes complémentaires de salariés et de cadres, par la création prévue d'un régime ARRCO unique et par l'instauration d'une solidarité financière entre les régimes ARRCO et AGIRC). Ce faisant on se rapprocherait de l'idéal du régime universel de retraite qui était bien celui auquel pensaient les « pères » de la sécurité sociale au lendemain de la guerre.

Si l'unification progressive des régimes de retraite obéit à une contrainte systémique forte en répartition (la mutualisation interprofessionnelle du risque démographique), elle peut également trouver une justification dans « l'inéquité » intragénérationnelle associée à la multiplication des régimes : aussi bien les taux d'efforts contributifs (qui varient de 1 à 6¹³) que les conditions de liquidation des pensions ou la contributivité de l'opération « retraite » contribuent à créer des disparités de traitement entre catégories de travailleurs d'une même génération. L'exigence d'équité (des personnes ayant eu le même revenu d'activité devraient bénéficier d'une retraite équivalente, ce qui ne veut pas dire que les régimes de retraite auraient vocation à traiter également des individus ayant eu des revenus d'activité différents) ne pourra certainement être atteinte sans une unification à terme des régimes de retraite qui fonctionnent encore sur des bases professionnelles.

13. Voir « Livre blanc sur les retraites », Chapitre 1, La Documentation française (1991).

L'adaptation de nos régimes de retraite exige au préalable un débat sur les fonctions d'assurance qu'ils doivent remplir ainsi que sur les critères d'équité qu'ils doivent mettre en œuvre

La conception d'un régime de retraite a toujours deux dimensions concernant l'étendue des risques à couvrir d'une part et les principes d'équité à respecter dans la mise en œuvre de l'assurance d'autre part. Qu'elle ait fait l'objet de débats ou non et que les choix faits soient explicites ou non, chaque régime de retraite renvoie à une conception de l'assurance et de l'équité. Avant toute tentative de réformes, il paraît difficile de faire l'économie de ces débats. Ceux-ci seront évoquées ici à la lumière des contraintes futures sur les régimes de retraite que nous nous sommes efforcés de repérer auparavant.

Retraite et assurance

Les régimes de retraite remplissent des fonctions d'assurance multiples dont certaines apparaissent consubstantielles à l'opération retraite alors que d'autres restent plus « confidentielles » ou objet de débat.

100

Parmi les fonctions assurantielles, l'assurance contre le risque de ne plus pouvoir trouver les moyens de subvenir à ses besoins sur le marché du travail pour des raisons liées à l'âge est celle qui s'impose à l'esprit. Pour autant, cette fonction a des conséquences non négligeables sur le fonctionnement du marché du travail dès lors qu'elle prend la forme d'un droit reconnu à quitter le marché du travail à un âge donné. Cette caractéristique des systèmes de retraite introduit un phénomène d'alea moral qui incite au retrait du marché du travail et qui va donc au delà du simple mécanisme d'assurance contre un risque de perte de revenu lié à l'âge : on ne s'assure plus contre un risque mais contre un événement que l'on peut considérer comme certain en première approximation. La question est donc posée d'en revenir à la lettre d'un mécanisme d'assurance contre le risque de perte de revenu.

Plusieurs formules font aujourd'hui l'objet de débats même si elles n'ont, à notre connaissance, pas trouvé de traduction dans les faits. La première consisterait à ne plus faire référence à un âge légal de départ à la retraite et de concevoir des formules de calcul de la pension actuariellement neutres (éventuellement circonscrites à un intervalle d'âge déterminé). Une telle solution, qui aurait l'intérêt de supprimer la désincitation à l'offre de travail des travailleurs âgés, exigerait de mettre en place une assurance contre le risque de baisse de la demande pour ce segment du marché du travail, une fonction aujourd'hui remplie par les dispositifs de pré-retraite. Une deuxième solution envisageable, et iden-

tifiée sous le nom de « 4^e pilier », consisterait à promouvoir l'activité aux âges élevés en cantonnant la retraite au rôle d'appoint à un revenu tiré d'une activité professionnelle. Cette solution « à la japonaise » contribuerait ainsi à alléger la hausse prévisible des taux de dépendance dans le futur mais se heurterait au redoutable problème de la création d'un segment du marché du travail spécifique au troisième âge qui ne soit pas synonyme de relégation sociale, de marginalité ou d'exploitation économique.

Une deuxième fonction classique des régimes de retraite est de fournir une assurance contre le risque viager (ie lié à la durée de la vie humaine). Cette assurance, qui comporte un certain degré d'inéquité (puisqu'elle mutualise le risque au profit des individus qui vivront le plus longtemps et au détriment de ceux qui mourront prématurément), reste inévitable dans tout régime d'assurance « en cas de vie ». Les différences d'espérance de vie à 60 ans (de 14 à 19 ans entre les manœuvres et les instituteurs ¹⁴) seraient l'une des justifications du point de vue de l'équité à l'existence de régimes de retraite à base démographique réduite. De façon très liée à la couverture du risque viager on trouvera une troisième fonction d'assurance contre le risque de survie du conjoint qui prend la forme d'une pension de reversion.

A coté de ces fonctions d'assurance, traditionnelles dans les régimes de retraite, existent d'autres risques que les régimes d'assurance vieillesse peuvent couvrir de manière plus ou moins importante et explicite. On se référera plus particulièrement à l'un d'entre eux : celui de ne pouvoir bénéficier d'une retraite suffisante en cas de carrières par trop instables, marquées par des périodes de chômage, de maladie ou d'interruptions pour tout autre cause. De nombreux régimes de retraite (parmi lesquels le régime général et les régimes complémentaires) assurent une protection plus ou moins étendue contre les aléas de carrière ¹⁵. La situation qui prévaut actuellement sur le marché du travail mais également ses perspectives laissent à penser que cette fonction de compensation/correction des aléas risque d'être de plus en plus sollicitée à l'avenir. L'accélération probable du turn-over professionnel, la passage accru par plusieurs statuts professionnels, l'alternance de périodes d'emploi, d'inactivité, de chômage et de formation, les périodes de travail à l'étranger, le recul croissant de l'âge d'entrée sur le marché du travail et la diminution attendue du nombre d'heures passées à travailler au cours du cycle de vie ne pourront pas rester sans influence sur les droits à retraite des générations qui vont avoir à quitter le marché du travail dans le futur. Il est donc probable que les régimes de retraite auront à assurer un risque d'aléa durant la carrière, qui touchera des secteurs

14. Voir *supra*.

15. Voir sur ce thème l'article de L. Caussat (1996) déjà cité.

professionnels au delà des seuls salariés du secteur privé. C'est dire que les mécanismes de corrections actuellement à l'œuvre dans le régime général devront probablement être étendus à d'autres régimes mais également être formalisés explicitement.

La fonction de protection contre les aléas de carrière est actuellement remplie par certaines dispositions propres au régime général et aux régimes complémentaires : la validation des périodes de chômage fait l'objet de financements spécifiques (via le Fonds de Solidarité Vieillesse et l'UNEDIC), la validation d'un trimestre pour 200 heures rémunérées au SMIC, l'existence d'un minimum de pension attribué à toute personne titulaire d'une pension à taux plein ainsi qu'une référence aux meilleures années dans le calcul des droits au régime général (ce qui permet de neutraliser les années de chute de rémunération qui pourraient survenir au cours de la carrière). La manière dont cette protection contre les aléas de carrière sera prise en charge relève de choix fondamentaux sur le partage assurance/solidarité : dans une perspective « solidariste » il convient d'opérer une redistribution à l'intérieur des régimes eux-mêmes donc financés par les cotisants au régime alors que dans une perspective « assurantielle » la fonction de correction devra être prise en charge grâce à une extension des financements et relever de la solidarité nationale.

102

Pour autant la question de la détermination des droits à retraite des individus ayant été exposés aux aléas de carrière reste entière : faudrait-il qu'une référence au salaire d'activité soit conservée ou un mécanisme analogue au minimum vieillesse pourra-t-il assurer cette fonction ? Une solution permettant de prendre en charge un tel problème pourrait nous être fournie par certains exemples étrangers qui font coexister un régime de base universel distribuant une pension de base auquel s'adjoindraient des régimes complémentaires contributifs à base professionnelle plus ou moins élargie, lieu de la solidarité proprement professionnelle. On peut également se demander si certaines des règles permettant aujourd'hui de « lisser » les aléas de carrière resteront pertinentes dans le futur. Il suffit à cet égard d'évoquer la règle des 200 heures rémunérées au SMIC permettant de valider un trimestre d'activité qui risque d'empêcher la prise en compte d'une partie significative de l'activité à temps partiel qui se développe.

Face à une tendance visant à rendre plus contributifs les régimes de retraite ¹⁶ (c'est le sens de la réforme du régime général de 1993 qui fait passer des 10 aux 25 meilleures années le calcul du salaire de référence) il convient de rappeler que ce mouvement a une limite : la prise en compte des aléas de carrière. Un débat devra donc s'engager sur le point

16. Ruellan R. (1993), « Retraites : l'impossible réforme est-elle achevée ? », *Droit Social* N° 12.

de savoir si ce risque aura à être pris en charge par les régimes de retraite dans le cadre de la solidarité entre participants aux régimes ou par la solidarité nationale, mais il y aura certainement à gérer dans le futur l'émergence d'un besoin dans ce sens.

Retraites et équité : quelques éléments du débat

De nombreux débats sur l'avenir des retraites sont inspirées par la crainte que la baisse des taux de rendement n'entraîne une rupture du pacte intergénérationnel implicite qui préside à la retraite. C'est donc la question de l'équité intergénérationnelle qui est posée : l'évolution des taux de rendement propre à chaque génération va mettre en évidence des inégalités de traitement entre différentes classe d'âge susceptibles de remettre en cause le pacte social implicitement conclu entre générations sur lequel est basée l'opération de retraite. Les débats suscités par l'alourdissement des ratio de dépendance à l'avenir sont souvent marqués par une certaine confusion relativement aux critères d'équité intergénérationnelle et au bien-être. Un exemple peut en être trouvé dans la crainte qu'une générosité, supposée excessive, des retraites ne conduise à terme à une baisse du niveau de vie absolu des actifs du fait de prélèvements abusifs en faveur des retraités : on peut montrer qu'une augmentation de la productivité du travail de l'ordre de 2,2 à 2,3 % par an (soit des performances analogues à ce qu'ont connu les pays développés sur longue période) autoriserait une augmentation de la consommation par tête de 2 % par an pour l'ensemble de la population (actifs et inactifs confondus) sur la période 2000-2050 mais au prix d'une augmentation du prélèvement sur les actifs de l'ordre de 20 points. Ce calcul qui révèle tout à la fois la possibilité d'une poursuite de l'augmentation de la consommation mais également les perspectives d'un alourdissement des charges pesant sur les actifs montre l'ambiguïté des termes du débat. Il montre également son insuffisance quand le débat est posé dans les seuls termes des niveaux de consommation par tête et de prélèvements et pose le problème de savoir comment apprécier le bien-être et l'équité. L'augmentation des prélèvements qui vont frapper de manière croissante les générations qui vont se succéder est une des contreparties à l'augmentation de l'espérance de vie qu'il est légitime de considérer comme un élément concourant au bien-être d'une génération. De même ne devrait-on pas considérer que les prélèvements que consent une génération en faveur de ses parents pendant leur retraite n'est que la contrepartie des efforts que ces derniers ont consenti en mettant au monde des enfants et en les élevant ? Comment comparer des générations entre elles alors que leur cycle de vie successif se sera déroulé dans des conditions très différentes faisant alterner des phases de croissance, de progression des revenus, de niveau des taux d'intérêt,

de situation du marché de l'emploi, de longévité, très différentes suivant les époques. Afin de clarifier le débat sur les enjeux, nous allons brièvement examiner les implications sur l'évolution des systèmes de retraite de quelques définitions de l'équité qui pourraient être retenues¹⁷.

L'équité comme égalité des rendements sur les transferts au cours du cycle de vie

Cette notion renvoie à une conception de la justice sociale selon laquelle chaque génération bénéficierait de transferts à hauteur de ce qu'elle a contribué. L'application d'un taux de rendement unique au cours du temps à l'ensemble des générations qui se succèdent permettrait de lier sans ambiguïté l'effort contributif et le montant des transferts reçus. Du point de vue de ce critère le constat sur l'évolution des régimes de retraite est clair et fait apparaître une inéquité intergénérationnelle flagrante au bénéfice des générations qui ont été actives durant les « trentes glorieuses ».

Les conséquences pratiques de la mise en œuvre d'un tel critère consisterait à ajuster les paramètres des régimes de manière à réduire le plus possible la période de transition vers le taux de rendement de long terme (à supposer que l'on soit en mesure de s'accorder sur ce qu'il est). Une des conséquences de l'application au pied de la lettre de ce principe de neutralité actuarielle serait de pouvoir supprimer toute référence à un âge légal de départ en retraite, chaque individu choisirait de prendre sa retraite à l'âge qui lui convient avec une retraite calculée de manière à respecter le principe de neutralité. Outre les conséquences qu'une telle réforme pourrait avoir sur le marché du travail (en particulier sur les taux d'activité des travailleurs vieillissants) l'application du principe de neutralité actuarielle serait parfaitement compatible avec l'existence de très grandes inégalités de conditions de vie intragénérationnelle que le caractère non complètement contributif des régimes actuels tente précisément de corriger.

De plus le critère d'égalité des taux de retour sur cotisation, qui a le mérite d'une apparente simplicité, ne permet pas d'assurer une égalité des taux de retour sur l'effort dès lors que les progrès de productivité permettent de créer plus de richesse, et donc plus de droits à retraite, aujourd'hui qu'hier. Par ailleurs, si ce critère peut sembler attractif, il pose le redoutable problème de la détermination du « bon » taux d'actualisation à retenir sachant que la situation de référence qu'il oblige à prendre en compte est le cadre théorique de la croissance équilibrée

17. Voir sur ce thème le dossier « Les transferts intergénérationnels », Rapport sur les Comptes de la Nation 1995.

alors que les périodes historiques sur lesquelles s'élaborent et se régulent les régimes de retraites peuvent connaître d'amples variations de croissance et de taux d'intérêt¹⁸. Quand à l'efficacité d'un tel critère, elle dépend d'hypothèses fortes sur la forme des fonctions de production et notamment du caractère exogène ou non du progrès technique.

Alors qu'une norme d'équité dérivée d'une référence à un hypothétique équilibre de marché à long terme soulève d'importants problèmes, tant théorique que d'application pratique, il peut être tentant d'examiner ce qu'il en est de la mise en œuvre de critères d'équité basés sur la coopération intergénérationnelle. On peut montrer que sous certaines conditions (altruisme et choix unanime) un contrat passé entre générations contemporaines et répliqué dans le futur est plus efficace qu'un équilibre de marché¹⁹. On examinera donc deux critères d'équité mettant en jeu un contrat implicite entre générations.

L'équité comme maintien de la hiérarchie des niveaux de vie

Du fait de la croissance économique, la succession des générations s'accompagne d'une inégalité intergénérationnelle flagrante puisque chaque génération connaît à un âge donné un niveau de vie supérieur à celui des générations qui l'ont précédé au même âge. Le parcours économique des générations qui se succèdent est un peu analogue à ce qui se passerait avec un tapis roulant sur lequel les différentes générations entreraient l'une après l'autre, la dernière entrée étant plus avancée au moment où elle entre, mais toutes les générations avançant au même rythme (celui du tapis roulant). Le contrat intergénérationnel consistera dans ce cas de figure en une organisation des transferts qui respecte la hiérarchie des inégalités intergénérationnelles mais accorderait à chacun, donc aux retraités, l'assurance de ne jamais « décrocher » par rapport aux autres générations.

L'application à la lettre d'un tel critère aurait des implications sur les modalités d'indexation des pensions : s'agissant de veiller à ce qu'une norme d'évolution des niveaux de vie s'applique à tous, le « candidat naturel » qui devrait servir à l'indexation des pensions serait l'évolution du salaire net moyen qui assure à long terme une pérennité de la hiérarchie des revenus entre actifs et retraités puisqu'une telle modalité d'indexation aurait l'avantage d'introduire une solidarité de fait dans l'évolution de la charge de transfert entre actifs et inactifs : plus la charge augmente, plus les taux de prélèvement sur les revenus d'acti-

18. Cf. Masson A., « Redistribution et équité intergénérationnelle », Communication au congrès de l'AFSE, Paris les 21 et 22 Septembre 1995.

19. Hansson I. et Stuart S. (1989), « Social security as trade among living generations », *The American Economic Review*, Volume 79 N° 5.

vité auront tendance à augmenter et donc à peser négativement sur l'évolution des revenus nets ce qui se répercuterait en retour sur la revalorisation des pensions.

On notera néanmoins que l'application de ce critère pourrait s'accompagner d'une modification des hiérarchies intergénérationnelles au moment des changements de rythme dans la croissance. En effet une génération qui aura connu des progressions de niveau de vie importantes durant une longue période (pendant les trente glorieuses) aura creusé un écart peut être jugé indésirable au regard de l'équité avec une génération qui entrerait sur le tapis roulant alors que celui-ci connaît une longue période de ralentissement. A cet égard, on peut se demander si une situation de ce type n'est pas en train de se produire actuellement puisqu'il semble bien que les générations qui rentrent depuis quelques années sur le marché du travail souffrent d'un désavantage relatif par rapport à celles qui sont plus avancées en âge : on observe en effet que les 20-30 ans débutent leur cycle de vie adulte sans gain de niveau de vie par rapport à leur prédécesseurs du même âge quelques années auparavant²⁰. Tout se passerait donc comme si une configuration nouvelle s'instaurait dans laquelle les générations les plus récentes montaient sur un tapis roulant parallèle aux générations plus anciennes et se déplaçant à vitesse plus faible.

106

L'équité comme norme de dispersion des niveaux de vie instantané par âge

Afin de ne pas se heurter au problème évoqué ci-dessus, on sera amené à faire référence à un autre concept de l'équité comme contrat entre générations. Au lieu de se préoccuper d'une norme de progression du niveau de vie de l'ensemble des générations contemporaines, on s'intéressera à un objectif de partage instantané évitant que ne se creusent des inégalités inacceptables de niveau de vie entre générations. En matière de retraite l'application de ce principe (depuis la publication du rapport Laroque qui dressait le constat d'une pauvreté relative des personnes âgées dans les années 1960) a consisté à aligner le niveau de vie des retraités sur celui des actifs. Pour ce faire plusieurs outils ont été utilisés tels que des revalorisations importantes du minimum vieillesse, une indexation des pensions sur le salaire brut ou l'attribution d'avantages non-contributifs. On sait que cette politique a porté ses fruits puisque le constat paraît maintenant établi d'une parité moyenne de niveau de vie entre actifs et retraités²¹ (même si ce constat doit faire l'objet de

20. Cf. Legris B. et Lollivier S. (1996), « Le niveau de vie par génération », INSEE Première N° 423.

21. Hourriez J.M. et Legris B. (1995), « Le niveau de vie relatif des personnes âgées », *Economie et Statistique* N° 283-284.

nuances). Des choix collectifs ont donc été faits qui ont permis des transferts de revenus importants au bénéfice des retraités de manière à atteindre le résultat que nous connaissons aujourd'hui.

Si le diagnostic emporte la conviction, la conséquence en sera qu'il convient de s'assurer à l'avenir de la pérennité de cette parité de niveau de vie. A long terme cela implique que les pensions soient indexées sur un indicateur d'évolution des niveaux de vie à savoir, comme précédemment, sur le salaire moyen net, seule solution qui permettrait de stabiliser la parité de niveau de vie entre actifs et retraités. Cette règle d'équité si elle devait être adoptée comme la norme dans les relations intergénérationnelles impliquerait probablement à terme que des transferts analogues à ceux qui ont été consentis pendant plusieurs décennies en faveur des personnes âgées soient organisés en faveur des jeunes générations s'il s'avérait que le diagnostic d'un retard relatif de niveau de vie pour les jeunes générations devait se confirmer dans le futur. Par ailleurs l'application pratique de cette norme de parité des niveaux de vie par génération se heurte à plusieurs questions relatives à la comparaison des niveaux de vie réels entre personnes d'âge et donc de besoins différents mais également au point de savoir à quel moment du cycle de vie la parité devrait être évaluée dès lors que l'espérance de vie passée en retraite varie selon les générations.

107

Les contraintes identifiées qui vont peser à l'avenir sur l'assurance vieillesse mais également, et peut être surtout, les problèmes d'équité intergénérationnelle et intragénérationnelle que soulèvent les évolutions démo-économiques posent de manière aiguë la question de l'architecture et des fonctions futures de nos régimes de retraite.

Les choix qui devront immanquablement être faits à l'avenir (ne serait-ce que pour des questions budgétaires puisqu'il est acquis que, sauf croissance économique exceptionnelle, les réformes de 1993, 1994 et 1996 seront impuissantes à assurer l'équilibre financier des régimes des salariés du secteur privé à l'horizon du choc démographique des années 2005-2010 et que seule une illusion d'optique comptable maintient les régimes spéciaux en équilibre) ne peuvent éluder ni la question des contraintes ni la question de l'équité. Il devrait être clair également que sauf à accepter une diminution des pensions qui irait au delà de ce que les valeurs de nos sociétés permettraient d'accepter, le poids des transferts en faveur de la retraite augmentera à l'avenir.

L'exercice de prospective auquel on pourrait se livrer à partir des éléments discutés ci-dessus conduirait semble-t-il, aux orientations suivantes :

— aussi bien l'équité intragénérationnelle, que le brouillage progressif des frontières professionnelles et la contrainte systémique imposée par le choix de la répartition militent pour une unification de l'ensemble des régimes de retraite des salariés et la constitution progressive d'un régime de base universel, les régimes complémentaires ayant vocation à assurer une solidarité professionnelle (qui en tout état de cause devrait s'opérer sur une base démographique compatible avec les exigences de mutualisation propre à la répartition) ;

— le choix de régimes de plus en plus contributifs ne devra pas s'opérer sans prendre en compte des fonctions de redistribution qui risquent de s'accroître à l'arrivée des générations qui auront connu le chômage de masse et peut-être une perte de niveau de vie relatif durable depuis une dizaine d'années. Que cette fonction d'assurance contre les aléas de carrière se fasse dans le cadre d'un régime de base partiellement contributif ou soit assuré dans le cadre d'un financement budgétaire doit faire l'objet d'un débat qui plus généralement devra porter sur la clarification des avantages non contributifs qui devront rester à charge des régimes et de ceux qui devront être pris en charge par la solidarité nationale ;

— l'allongement de la durée de la vie et le ralentissement des gains de productivité par rapport à ceux des trente glorieuses oblige à réfléchir sur l'inflexion de la tendance à un retrait toujours plus précoce du marché du travail alors que l'espérance de vie à 60 ans ne cesse de s'accroître. Différer l'âge de retrait effectif de l'activité ne peut être considéré comme une mesure inéquitable dès lors que la durée du travail sur le cycle de vie des générations qui prennent leur retraite aujourd'hui a diminué par rapport à celui des générations qui ont pris leur retraite à 65 ans ;

— l'indexation des pensions devrait à terme respecter le principe de parité des niveaux de vie entre actifs et retraités, c'est à dire tendre à se faire sur le salaire net dans des conditions qui devraient tendre à la banalisation des traitements fiscaux et sociaux des revenus d'activité et de remplacement.

Au-delà des pistes esquissées dans ce qui précède, apparaît comme une urgence la réouverture d'un débat le plus large et le plus ouvert possible, sur les modalités d'adaptation de nos régimes de retraite mais également sur la place qu'il conviendrait de donner aux retraités dans notre société.