

La réforme des régimes de pension entre choix politiques et contraintes économiques

Florence Legros*



p. 53-65

L'histoire de la protection sociale moderne commence en 1871 en Allemagne, quand le chancelier Bismarck crée des assurances sociales obligatoires destinées à couvrir les ouvriers. L'assurance-vieillesse-invalidité est instituée en 1889. Elle est gérée en capitalisation, les salariés et les employeurs cotisant à parité.

Le modèle allemand s'étend à l'Europe continentale au lendemain de la première guerre ; mais l'inflation lamine les patrimoines et une modification d'envergure pour l'organisation des régimes de retraite intervient : pour verser des pensions alors que les caisses sont vides, les gouvernements optent pour la gestion par répartition. Les retraites sont payées avec les cotisations des actifs.

La Grande-Bretagne vit une histoire différente ; alors que les assurances sociales y étaient organisées sur le modèle continental, le rapport Beveridge (1942) préconise une lutte systématique contre l'indigence et prône l'instauration d'une prestation minimale, uniforme et universelle, complétée de manière volontaire par les affiliés qui ont alors recours à des prestataires privés. Le régime de retraite britannique est le fruit de ce modèle. Il s'étendra aux pays du *Commonwealth*.

Les États-Unis ont adopté en 1935 un système de protection sociale basé sur l'accès des plus démunis à un minimum de protection.

Le système de retraite est cependant une exception à ce système fondé sur l'assistance puisqu'il constitue la partie assurancielle de l'échafaudage. Les pensions sont financées par des cotisations sur salaires à la charge des salariés et des employeurs, et donnent droit à des pensions de retraite calculées relativement aux trente-cinq meilleures années de salaires ; le système est donc plutôt contributif. Le Japon a opté, en 1942, pour un système de sécurité sociale dans lequel les pensions de retraite sont la somme d'une pension forfaitaire et d'une pension proportionnelle aux gains des affiliés, soit une construction moins contributive.

* Florence Legros est directeur adjoint au CEPII.

Ce rapide aperçu aide à comprendre les différences entre pays : différences quant au mode de financement – l'impôt dans les pays biveridgiens, les cotisations sur salaires dans les pays bismarckiens –, quant aux taux de remplacement – plutôt faibles dans les pays biveridgiens et élevés ailleurs –, quant à la redistributivité – les régimes biveridgiens le sont fortement, pas les autres –, quant à la place de l'environnement professionnel – importante pour les régimes bismarckiens financés et gérés de manière paritaire par les entreprises et les salariés et inexistante ailleurs –.

Ce sont ces modes d'organisation qui sont susceptibles d'être modifiés aujourd'hui par les réformes suscitées par le vieillissement démographique.

Les systèmes de retraite : quelques définitions

De manière générale, les systèmes de retraite sont composés de trois « étages » (on dit aussi « piliers ») : les régimes de base dont la vocation est de fournir une pension jugée minimale par les États, les régimes complémentaires, souvent d'origine socioprofessionnelle et les régimes supplémentaires, toujours facultatifs de type assurance-vie individuelle. Nous ne les intégrons pas à la description sommaire ci-après.

Les régimes de base, à de rares exceptions près, sont organisés en répartition c'est-à-dire que les pensions des retraités sont payées par les cotisations des actifs sans constitution préalable d'une épargne (en théorie, il n'y a pas de réserves financières). Le mode de financement repose partout sur un mélange de cotisations assises directement sur les salaires et de ressources publiques tirées de l'impôt, mais le dosage varie fortement : la France finance ses retraites par cotisations (salariales et à la charge de l'entreprise), alors que le Danemark a une nette préférence pour l'impôt. L'Allemagne est dans une position intermédiaire (tableau ci-dessous). Le mode de délivrance des pensions est également un facteur de différenciation : les pays d'Europe continentale préfèrent une stricte proportionnalité aux revenus d'activité (on parle alors d'un revenu de remplacement), les pays anglo-saxons – et notamment le Royaume-Uni – préfèrent délivrer des pensions forfaitaires (il s'agit alors de se prémunir contre la pauvreté).

Les régimes complémentaires sont le plus souvent gérés en capitalisation, les actifs épargnent alors pour eux-mêmes et financent leurs pensions futures. Ces dispositifs, souvent appelés « fonds de pension », peuvent être de deux types : soit à prestations définies – les pensions sont alors garanties et le risque financier repose sur le promoteur du fonds – ; soit à cotisations définies – les cotisations fixes financent des pensions qui sont susceptibles de varier compte tenu des rendements financiers, le risque repose alors sur l'épargnant –. Les fonds à prestations définies sont encore majoritaires, mais la plupart des plans ouverts aujourd'hui sont du second type.

Il existe deux modes de calcul des pensions dans le régime par répartition :

– les régimes dits « en annuités » calculent les pensions comme étant un pourcentage d'un salaire dit de référence. Ce salaire de référence peut être une moyenne de plusieurs années de salaires (en France, pour le régime général et pour le régime de base des salariés du privé) ou correspondre à un dernier salaire (en France, nombre de régimes spéciaux comme les régimes de fonctionnaires fonctionnent de cette manière). Il faut noter que plus la durée de référence est longue, plus les carrières courtes ou irrégulières sont pénalisées ;

– les régimes dits « en points » sont généralement qualifiés de beaucoup plus

contributifs. La raison est que chaque salaire perçu (et donc chaque cotisation versée) donne lieu à accumulation de points. Au moment de la liquidation de la pension, il suffit de transformer les points en droits à pension en multipliant le nombre de points par leur valeur à ce moment. Les régimes complémentaires français ARRCO (destiné à l'ensemble des salariés du secteur privé) et AGIRC (destiné aux cadres) fonctionnent de cette manière : la valeur du point est fixée régulièrement compte tenu des

prévisions budgétaires des régimes. Implicitement, les pensions des régimes complémentaires par points sont donc liées à l'espérance de vie des affiliés.

Le terme implicite fait la différence entre ces régimes par points et les régimes dits de « comptes notionnels à cotisations définies » puisque, dans ces derniers, le taux de pension – le lien entre les cotisations et les pensions versées – est explicitement lié à l'espérance de vie de la population couverte.

Les régimes de pension dans quelques pays

	<i>Régimes de base</i>			<i>Régimes complémentaires</i>		
	Système	Forme de la pension	Financement	Obligatoire/volontaire	Système	Type
France	Répartition	PR	CS	O	Répartition	PD
Allemagne	Répartition	PR	CS + RP	V	Préfinancé	PD + CD
Italie	Répartition	PR	CS	V	Préfinancé	PD
Royaume-Uni	Répartition	Forfait	CS	V	Préfinancé	PD
Suisse	Répartition	PR	CS + RP	O	Préfinancé	PD
Chili	Préfinancé (CD)	PR	Individuel	V	Préfinancé	CD
Japon	Préfinancé partiel	PR	CS	O	Préfinancé	PD
États-Unis	Répartition	PR	CS	V	Préfinancé	CD

PR : Proportionnelle aux revenus d'activité.
 CS : Cotisations sur les salaires.
 RP : Ressources publiques.
 CD : Cotisations définies.
 PD : Prestations définies.

Un état des lieux

Quelques éléments du débat sont bien connus. D'abord, le vieillissement est un phénomène mondial et irréversible : le diagnostic maintenant largement partagé est celui d'un vieillissement « par le haut » de la pyramide des âges, c'est-à-dire qu'il est davantage dû à l'augmentation de l'espérance de vie qu'à la baisse de la fécondité.

Ces modifications de la structure par âge de la population (tableau I) accroîtront de manière importante les taux de dépendance (ratio des inactifs âgés aux actifs), de sorte que les dépenses sociales destinées aux personnes âgées, et notamment les dépenses de pensions, sont appelées à croître au moins aussi rapidement que par le passé. Il faut alors s'attendre à des augmentations soutenues des taux de cotisation (tableau II) si ni les ratios de dépendance ni les taux de remplacement (rapport de la pension moyenne au salaire moyen) ne sont diminués (encadré suivant). Autrement dit, pour maintenir les taux de remplacement actuels, les ressources – donc les taux de cotisation si les régimes

continuent d'être financés par des prélèvements sur les salaires – doivent quasi doubler pour financer la dérive des taux de dépendance.

Tableau I – Structure des populations (%)

	1960		2000		2050	
	15-64 ans	65 ans et +	15-64 ans	65 ans et +	15-64 ans	65 ans et +
États-Unis	60,0	9,0	66,0	12,5	61,2	21,7
Japon	64,0	5,7	68,1	17,1	54,4	31,8
Allemagne	67,2	11,5	68,1	16,4	58,3	28,4
France	62,0	11,6	65,4	15,9	58,0	25,5
Italie	65,9	9,3	67,6	18,2	53,1	34,9
Royaume-Uni	65,1	11,7	65,2	16,3	58,8	24,9
Canada	59,0	7,5	68,3	18,9	59,3	23,8

Source : OCDE, 1998.

Ce diagnostic est maintenant assez connu et accepté, alors que l'embellie économique avait conduit certains à penser que le surcroît de croissance améliorerait l'équilibre des régimes de pension. Cette idée s'est révélée rapidement dénuée de fondement. Bien entendu, la remise au travail des chômeurs donne un ballon d'oxygène du côté des ressources : plus d'actifs signifie plus de cotisations, ce qui est effectivement bienvenu dans le contexte du passage à la retraite des enfants du *baby-boom* conduisant à une hausse brutale du nombre de retraités. Mais ceci n'a des effets qu'à court terme, avant que les ex-chômeurs soient également retraités. Cela veut dire que les régimes de retraite peuvent connaître un excédent transitoire (ou un moindre déficit), mais que, à plus long terme, les déséquilibres persistent. Éphémères, les effets d'une résorption du chômage sont également marginaux. Si le chômage baisse de 5 points, il y a 5 % d'actifs cotisants en plus durant leur période d'activité – ce que nous appelons le court terme –, soit un supplément de cotisations faible, comparé au doublement du rapport retraités/actifs prévu à long terme.

**Tableau II – Taux de cotisation aux régimes publics de pension
(% des salaires moyens)**

	1967	1995
États-Unis	7,1	12,4
Japon	5,5	16,5
Allemagne	14,0	18,6
France	8,5	19,8
Italie	15,8	29,6
Royaume-Uni	6,5	13,9
Canada	5,9	5,4

Source : OCDE, 1998.

Par ailleurs, la vigueur de la croissance elle-même n'améliore pas les comptes des régimes de retraite. En effet, les pensions de retraite, lorsqu'elles sont indexées sur les salaires (voir *infra*), sont proportionnelles aux revenus d'activité qui, globalement,

© Éditions La Découverte, collection Repères, Paris, 2001.

progressent au rythme de la croissance économique ; dès lors, quel que soit ce rythme, à législation inchangée, le rapport entre la masse des pensions et la masse des salaires ne dépend à long terme que du rapport entre le nombre de bénéficiaires et le nombre de cotisants. à long terme toujours, le rapport des ressources aux emplois – et donc le taux de cotisation – est indépendant de la croissance économique.

Réformer les régimes de pension est par conséquent apparu indispensable dans un grand nombre de pays.

La réforme des régimes de pension

De manière générale, les réformes des régimes publics de pension sont classées en deux catégories : – les réformes paramétriques redéfinissent les règles afférentes aux régimes par répartition ; – les réformes structurelles modifient le type de gestion et introduisent une part capitalisée (préfinancée).

Parmi les *réformes paramétriques*, l'augmentation de l'âge de la retraite et le passage à des « comptes notionnels » à cotisations définies dont le but est de renforcer le lien entre cotisations et prestations ont été les deux méthodes les plus exploitées.

Augmenter l'âge de la retraite, ou le lier avec les gains d'espérance de vie, est, parmi les réformes paramétriques, l'une des mesures, qui ont l'impact le plus fort, diminuant massivement les ratios de dépendance en réduisant le nombre de retraités et en augmentant celui des actifs (encadré).

Cette augmentation des taux d'activité peut être incitée : c'est le cas au Royaume-Uni, aux États-Unis et au Canada où des retraites flexibles ont été introduites avec des incitations (sous forme, notamment, de bonifications de pensions) à travailler tardivement. Elle peut aussi se faire de manière plus autoritaire avec un allongement pur et simple de la durée d'activité et un report de l'âge d'acquisition d'une pension au taux plein. Ceci a été le cas au Japon, en Italie, en Suisse et au Royaume-Uni pour les femmes. En France, l'allongement (décidé en 1993) de 37 ans et demi à 40 ans, de la durée de cotisation nécessaire à l'acquisition d'une retraite à taux plein dans le secteur privé relève de ce type de mesures.

Le problème auquel se heurte une augmentation de l'âge de la retraite est que le niveau de chômage de ces dernières années a conduit, dans la plupart des pays de l'OCDE et particulièrement en Europe, à la mise à l'écart des travailleurs âgés (tableau III). Les travailleurs en fin de carrière ont bénéficié de mesures diverses, généralement qualifiées de préretraites qui, dans les faits, se rattachent souvent au chômage ou à l'invalidité. La faible demande de travail des entreprises a joué un rôle central dans la baisse des taux d'activité aux âges élevés ; en retour, les dispositifs généreux mis en place pour assurer un revenu de remplacement aux travailleurs âgés ont produit des incitations collectives au retrait précoce du marché du travail en créant des « droits acquis ». La plupart des réformes paramétriques touchant à l'âge de la retraite ne prennent pas en compte ces phénomènes massifs ; les bénéfices projetés de telles réformes doivent donc être pris avec précaution.

Tableau III – Taux d'emploi des 55-64 ans (en %)

© Éditions La Découverte, collection Repères, Paris, 2001.

	1980	1985	1991	1995	1998
États-Unis	53,8	51,8	54,0	55,1	57,7
Japon	61,3	60,5	62,9	63,7	63,8
Allemagne	..	37,1	39,2	37,8	38,8
France	..	37,2	35,6	33,5	33,0
Italie	..	33,3	32,0	27,0	26,9
Royaume-Uni	..	47,0	49,2	47,6	48,3
Canada	51,5	47,2	47,0	43,6	45,4

Source : OCDE, 1998.

Le fonctionnement des régimes de retraite par répartition

Les régimes de retraite par répartition versent des pensions aux retraités à partir de cotisations assises sur les salaires des actifs du moment.

τ , étant le taux de cotisation ; w , le salaire moyen ; N_t , le nombre de cotisants (les actifs) ; p , la pension de retraite moyenne ; N_{t-1} , le nombre de retraités (qui étaient eux-mêmes actifs en $t-1$).

à chaque période, l'équilibre du régime de retraite par répartition repose sur l'égalité des cotisations perçues aux pensions versées. Par souci de simplification, nous écrivons ici l'équilibre d'un régime qui n'a pas de fonds de réserve :

$$(1) \quad \tau \cdot w \cdot N_t = p \cdot N_{t-1} \quad \text{soit :}$$

$$(1') \quad \tau = \frac{p}{w} \cdot \frac{N_{t-1}}{N_t}$$

où : N_{t-1}/N_t est le ratio de dépendance, rapport du nombre de retraités au nombre d'actifs et p/w est le taux de remplacement macroéconomique, rapport de la pension moyenne au salaire moyen. On note que ce taux est un bon indicateur de la place des retraités dans l'échelle des revenus des actifs. Ce ratio diffère du taux de remplacement habituellement affiché par les régimes eux-mêmes. Ce dernier est le rapport de la première pension au salaire de référence (par exemple, la moyenne des 18 meilleures années

pour le régime général français depuis la réforme de 1993).

Comme le montre l'équation (1'), les moyens pour maintenir l'équilibre d'un tel régime sont en nombre très limité :

- cotiser plus : accroître τ ;
- abaisser la générosité du régime, en abaissant p/w ;
- cotiser plus longtemps (en augmentant l'âge de la retraite) ce qui modifie à la baisse le ratio de dépendance N_{t-1}/N_t en augmentant le nombre des actifs et en diminuant celui des bénéficiaires.

Un panache de ces trois types de réformes a été envisagé dans tous les pays afin de limiter les pressions démographiques sur les régimes publics de pension.

Le rendement d'un régime de pension par répartition est le suivant : à partir de l'équation (1) en posant que la population active croît entre deux périodes au taux n et que les salaires croissent au taux g :

$$\frac{N_t}{N_{t-1}} = 1 + n$$

$$\frac{w_t}{w_{t-1}} = 1 + g$$

$$(1) \quad \Leftrightarrow p_t = (1+n)(1+g)t_t \cdot w_{t-1}$$

$$\Leftrightarrow p_t \approx (1+n+g) \cdot t_t \cdot w_{t-1}$$

Le taux de rendement des régimes par répartition est donc $n + g$. Ce taux est généralement comparé – pour juger de

l'efficacité relative des deux types de systèmes – au taux de rendement des régimes par capitalisation, autrement dit au rendement des actifs financiers. La capitalisation est préférable à la répartition dès lors qu'elle fournit un rendement supérieur à $n + g$.

Une autre stratégie pour inciter à un report effectif de l'âge de la retraite consiste à mettre en place des régimes qui établissent un lien explicite entre la carrière des individus et les pensions obtenues. Les *comptes notionnels à cotisations définies* répondent à un tel objectif. Au moment de la liquidation, les gestionnaires du régime calculent les droits à la retraite qui, compte tenu de l'espérance de vie de la cohorte, correspondent au cumul des cotisations versées.

En cas de réforme dans ce sens, les méthodes de calcul des pensions doivent donc être modifiées et ce d'autant plus que les régimes de retraite antérieurs sont éloignés du résultat souhaité : c'est le cas pour les régimes dits « par annuités », où la retraite est calculée comme une part (taux de remplacement) du dernier salaire ou d'un salaire de référence. C'est moins le cas pour les régimes dits « en points » dans lesquels chaque salaire perçu donne lieu à un nombre de points qui – à la liquidation de la pension – seront transformés en droits à la retraite compte tenu de la valeur du point au moment de la perception de la première pension (encadré). Cette valeur du point étant révisée régulièrement par les régimes de retraite en fonction de leurs perspectives financières, on peut affirmer qu'un régime en points bien géré est proche d'un régime de comptes notionnels à cotisations définies tels ceux qui ont été mis en place récemment en Suède, en Italie ou en Lettonie.

Dans ces régimes, le lien entre l'effort contributif et la pension est renforcé et incite à une durée d'activité plus élevée. Cependant, si les salariés bénéficient d'une certaine flexibilité pour fixer la date de leur départ en retraite, le risque est qu'ils anticipent ce départ dès lors qu'ils préféreront le loisir à une pension plus élevée. Si le système ne parvient pas à repousser l'âge moyen de départ à la retraite, c'est alors le niveau des pensions pour l'ensemble de la cohorte qui sera diminué. L'intérêt du système sera donc seulement de corriger les inégalités intergénérationnelles en faisant peser sur la pension de chaque cohorte ses propres gains d'espérance de vie.

Transférer tout ou partie des régimes de retraite par répartition en régime capitalisé est un autre choix, qui relève de *réformes dites structurelles* : il s'agit de préfinancer les régimes de retraite en optant pour la capitalisation.

Deux formes de préfinancement ont été mises en œuvre. La première consiste à passer d'un régime par répartition à des comptes d'épargne-retraite privés ; la seconde option est la création de fonds de réserve dans les régimes par répartition.

La moindre générosité des régimes publics par répartition constitue une incitation implicite à *recourir aux régimes privés supplémentaires* ; elle peut provenir d'une baisse des taux de progression des pensions ou d'une baisse pure et simple des taux de remplacement. Le premier cas résulte généralement du passage d'une indexation des pensions sur les salaires nets à une indexation sur les prix : la situation relative des retraités dans l'échelle des revenus se trouve alors dégradée lorsque les revenus d'activité progressent. Le Japon est ainsi passé d'une indexation des pensions sur les salaires nets à une indexation sur les prix à compter du 1er avril 2000 ; la France avait fait de même en 1993 ; l'Allemagne a pratiqué ce mode d'indexation pour deux années (1999-2000) avant la réforme de mai 2001. Celle-ci s'inscrit dans le courant de baisse des pensions *via* le taux de remplacement : en modifiant la définition des pensions et des salaires nets considérés, la réforme allemande fait *de facto* baisser de 7 points le taux de remplacement du salaire moyen par les pensions (mais les réindexe sur les salaires nets).

Par ailleurs, nombre de pays ont développé des incitations explicites à recourir aux régimes privés : c'est le cas de l'Allemagne qui adopte une taxation privilégiée des fonds de pension mis en place par la réforme de mai 2001 ; ce pourrait être le cas du Japon qui se pose la question des incitations fiscales à cotiser à des plans à cotisations définies. La taxation privilégiée est de mise également aux États-Unis, en Italie et au Royaume-Uni.

L'option de la capitalisation est néanmoins difficile à mettre en œuvre en raison du coût de la transition. Pendant la période de transition vers le régime par capitalisation – même partielle – les salariés doivent, à la fois, épargner pour leur propre retraite capitalisée et financer les pensions que les retraités, qui ont accumulé des droits, sont en droit d'attendre. Le financement des deux types de retraites réclame donc une cotisation plus importante – voire double en cas de transition complète –. En réalité, les pensions immédiates, celles des retraités actuels, sont généralement prises en charge par le budget de l'État, comme lors de la réforme chilienne.

Lorsque la transition est compensée intégralement par l'emprunt public, qu'elle s'effectue sans modification des pensions et sans accroissement des dépenses publiques (la dette liée à la transition étant reconduite de période en période, de sorte que le transfert négatif vers les générations futures reste inchangé), alors le passage de la répartition à la capitalisation est totalement neutre au niveau macroéconomique. Ni le revenu disponible des ménages, ni la richesse des agents, ni l'épargne nationale ne sont affectés.

Restent alors deux arguments en faveur d'une telle transition : l'aptitude du supplément éventuel de capital à générer un surcroît de croissance et la supériorité des rendements de la capitalisation. Ces arguments sont-ils valides ?

La capitalisation se traduira par un surcroît de croissance si, tout d'abord, elle augmente le taux d'épargne macroéconomique, puis le capital de l'économie. Or, en admettant qu'il y ait insuffisance de capital dans l'économie, il n'est pas certain que le passage à la capitalisation soit de nature à accroître le taux d'épargne ; la capitalisation peut se traduire seulement par une réallocation de l'épargne. Les études empiriques ne permettent d'ailleurs pas de conclure à un lien entre capitalisation et épargne. Ensuite,

en admettant qu'il y ait un supplément de capital dû à la capitalisation, encore faut-il qu'il génère de la croissance. Dans l'hypothèse d'une complémentarité entre capital et travail, seule une exportation des flux de capitaux vers des pays à démographie dynamique pourrait être de nature à augmenter le revenu national. En outre, le passage à un *trend* de croissance plus élevé grâce à un supplément de capital fait appel à des mécanismes de croissance endogène dont la réalité reste débattue.

Reste l'argument des rendements : les systèmes capitalisés seraient naturellement mieux isolés des risques démographiques et offriraient alors un rendement supérieur à celui des régimes par répartition. Cependant, à long terme, l'argument ne tient pas. En vertu de la « règle d'or de l'accumulation », les rendements doivent être identiques dans les deux régimes, égaux au taux de croissance de l'économie. Les rendements du capital ne peuvent pas s'éloigner durablement du taux de croissance de long terme. Si le niveau des rendements est élevé, il traduit une pénurie de capital qu'une épargne attirée par ces rendements ne manquera pas de combler ; à l'inverse s'il est faible, il traduit une situation de suraccumulation dont le caractère durable est peu plausible. En outre, à plus court terme, le cycle démographique, qui voit succéder une génération peu nombreuse à une génération nombreuse, crée les conditions d'un rendement plus élevé du régime par répartition par rapport à la capitalisation. En effet, l'évolution de la population active modifie le ratio capital/travail qui affecte le rendement du capital en sens inverse des salaires : quand la population active décroît, le ratio capital/travail croît, le rendement du capital décroît alors que les salaires augmentent.

Ceci étant, continuant à parier sur des rendements plus élevés du capital et compte tenu des difficultés afférentes à la transition vers des régimes capitalisés, certains pays (États-Unis, France, Japon, Singapour) ont adopté la seconde option, celle de *fonds de réserve*. Il s'agit de constituer des réserves dans les caisses des régimes par répartition. Cette réforme s'apparente à la capitalisation dans la mesure où elle donne lieu à un préfinancement du système par répartition. Les fonds sont généralement gérés publiquement et alimentés par une grande variété de ressources : titres publics, cotisations additionnelles, excédents de régimes de retraite...

Le lissage de la charge par un fonds de réserve concilie la volonté de profiter de rendements financiers importants et la volonté de répartir plus équitablement une charge en augmentation inéluctable entre les générations. La France met progressivement en place un fonds de réserve depuis 2000, il devrait atteindre 150 milliards d'euros en 2020, montant faible, comparé aux 6 000 milliards de dollars, en 2024, du *Trust fund* américain ou encore aux 179 000 milliards de yens du fonds japonais (36 % du PIB).

La critique la plus importante généralement adressée à cette réforme est qu'elle ne modifie pas la distribution intergénérationnelle des charges puisque les actifs publics qui sont affectés aux fonds de réserve constituent un manque à gagner pour le budget de l'État et donc une charge d'impôts pour les générations futures.

Considérations d'économie politique

Les réformes des régimes de pension sont généralement caractérisées par une anticipation de la charge à venir. Afin de limiter les augmentations futures de

cotisations, les pouvoirs publics ont entrepris de limiter la générosité des pensions actuelles, soit en diminuant les taux de remplacement, soit en augmentant l'âge de la retraite ; deux mesures qui ont pour effet une baisse du rendement des régimes.

Bien que les diagnostics soient relativement anciens, les réformes sont récentes et ne se font pas sans résistance active de la part des retraités ou des futurs retraités. Pourtant si les réformes diminuent le rendement des retraites d'aujourd'hui, elles augmentent celui de demain en limitant précisément les ponctions sur les revenus des actifs, ce qui devrait être un argument en leur faveur.

Les modèles développés dans le domaine de l'économie politique permettent de comprendre pourquoi les réformes ont été si longtemps repoussées. Si les paramètres des régimes de retraite résultent d'un vote majoritaire, ces régimes sont plus généreux que ne le voudrait l'optimum économique parce que le votant médian appartient précisément au segment le plus âgé de la population active. En d'autres termes, les salariés âgés bloquent la réforme puisqu'ils ont un intérêt direct à un système généreux.

Cela pose manifestement la question de l'équité entre les générations. Encore faut-il s'entendre sur la signification de l'équité et sur les critères qui sont utilisés pour en juger. A la suite de D. Blanchet, on peut distinguer trois critères :

– l'égalité instantanée correspond, à un instant donné, à la parité des niveaux de vie des actifs et des retraités. Mais est-il justifié d'assurer cette parité entre générations ayant connu des conditions de travail et de vie différentes et qui n'ont pas la même espérance de vie ? Ce critère, qui ne considère que le présent, est en tout cas inopérant quant aux réformes des retraites. Il ne permet pas de trancher sur les paramètres à modifier (sur l'âge de la retraite, par exemple).

– selon le critère d'égalité des rendements, un système de retraite est équitable si, en proportion de ce qu'elle a cotisé, chaque génération reçoit autant sur l'ensemble de sa durée de vie retraitée. Ce critère permet de justifier des scénarios à l'allemande de baisse du taux de remplacement du fait de l'allongement de l'espérance de vie. Il permet également de justifier les comptes notionnels.

– enfin, le dernier critère, celui de l'égalitarisme fort suppose une égalité stricte des conditions de vie à chaque âge des différentes générations. Ce critère est incompatible avec l'idée de croissance économique et d'amélioration des conditions de vie. Un compromis consisterait à viser l'amélioration des conditions de vie d'une génération à l'autre : en ce sens, l'équité voudrait que chaque génération vive au moins aussi bien que la précédente. Actuellement, les jeunes générations ayant des carrières salariales bien plus inconfortables que leurs aînés, pour être équitables, les systèmes de retraites devraient corriger cette inégalité.

Des choix doivent ainsi être effectués entre les différentes notions d'équité. La réforme allemande, par exemple, opte pour l'égalité des rendements. Ce faisant, elle pose clairement qu'il n'appartient pas au système de retraite de corriger les inégalités de niveaux de vie active et reste bien, de ce point de vue, dans la tradition bismarckienne qui n'a jamais eu de vocation redistributive. Au contraire, les régimes beveridgiens

apparaissent de plus en plus ambigus. Alors que ces systèmes sont par essence plus redistributifs, une part de plus en plus large de l'assurance sociale repose désormais sur la sphère privée sous la forme de fonds de pension facultatifs. Mais l'apparent désengagement de l'État s'accompagne d'une nouvelle forme de participation au système de retraite, d'importantes mesures fiscales incitant les individus à s'assurer. Pour les réformes à venir, des leçons sont sans doute à tirer de l'expérience allemande où l'État a su poser un diagnostic, l'afficher, entreprendre et discuter les réformes et leurs modalités d'application.

Bibliographie

ARTUS P., (2000) « Quelques résultats de base, préalables à la réflexion sur les retraites », *Flash Caisse des Dépôts et Consignations*, n° 2000-17, janvier.

BLANCHET D., (1999) « Mesurer l'équité intergénérationnelle : le choix des indicateurs », *La Lettre de l'Observatoire des retraites*, n° 10, (www.observatoire-retraites.org).

LEGROS F., (2001) « Ont-ils coulé Bismarck ? », *La Lettre du CEPII*, n° 201, mai.

OCDE, (1998) *Préserver la prospérité dans une société vieillissante*, Paris (www.oecd.org).