

L'avenir des retraites en débat

Emmanuel REYNAUD

L'avenir des retraites est partout en débat dans le monde industrialisé. Un processus d'adaptation des systèmes de retraite est engagé dans les différents pays depuis le début de la décennie 80 et il est destiné à se poursuivre dans les années à venir. Les débats nationaux sont évidemment marqués par l'extrême diversité qui règne d'un pays à l'autre en la matière. Certains traits communs n'en sont pas moins repérables et ces similarités, qui se manifestent au travers des spécificités nationales, constituent un élément précieux pour comprendre les évolutions en cours et les enjeux qu'elles portent. La comparaison internationale est par là à même de fournir un éclairage utile au débat national.

L'objectif de ce numéro spécial est de rendre compte du débat actuel dans plusieurs pays particulièrement significatifs du point de vue de l'organisation des retraites et de la diversité des systèmes. En introduction à ce dossier, l'on va mettre en évidence les points communs qui émergent et permettent de caractériser les tendances aujourd'hui à l'œuvre au plan international.

Le premier de ces points communs, qui constitue en quelque sorte un point préalable, a trait à la perspective historique. Les retraites étendues à l'ensemble de la population des pays industrialisés sont une création relativement récente et

ont été introduites à peu de chose près à la même époque. Les systèmes dans leur configuration actuelle ont pour l'essentiel été instaurés dans les années qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale et dans un contexte largement comparable. Schématiquement, celui-ci peut être caractérisé par les trois points suivants : une logique de plein emploi ; la référence à un salarié masculin effectuant une carrière complète et dont le cycle de vie se déroule en trois temps (formation, activité professionnelle, retraite) ; la prépondérance d'une conception non contradictoire de la protection sociale et de la croissance économique. La situation s'est depuis profondément modifiée sur ces trois points et cela de manière assez similaire dans tous les pays. Par ailleurs, l'existence même de systèmes à maturité et qui assurent maintenant les prestations pour lesquelles ils ont été conçus à l'origine a complètement changé le contexte. C'est donc partout dans un cadre totalement renouvelé, mais qui conserve des caractéristiques communes, que se pose depuis près de vingt ans la question des retraites.

Le deuxième trait commun d'ordre très général tient à l'existence, par-delà les débats nationaux, d'un débat international sur les retraites. L'importance de ce débat et de ses répercussions sur les évolutions nationales n'a pas toujours jusque-là été bien perçue en France. Les

dix dernières années ont été marquées sur ce point par la montée en puissance, dans un champ a priori social, d'organisations à caractère économique, voire financier telle que l'OCDE, la Banque mondiale et le FMI. Cela s'est traduit par le poids croissant dans les débats de l'approche exclusivement économique des retraites et, dans ce contexte, par l'expression prépondérante de la tendance la plus libérale de l'économie néoclassique. La Banque mondiale a notamment joué un rôle majeur. A partir d'une perspective qui conçoit le marché comme le mode d'organisation optimal de la société et n'envisage l'intervention politique que pour pallier les défaillances de celui-ci, elle a de fait tracé la voie de la réforme néolibérale des retraites.

**Un débat international dominé
par l'approche néolibérale**

La démarche a consisté à publier en 1994 un rapport proposant le démantèlement des régimes actuels de sécurité sociale et leur remplacement par un nouveau système dit « à trois piliers ». Elle a eu, du point de vue de l'application concrète des propositions formulées, un impact indéniable en Amérique latine et a joué un rôle important dans les pays d'Europe centrale et orientale, surtout dans les premiers temps de la période de transition. Dans les pays industrialisés, le projet de la Banque mondiale n'a eu aucune répercussion directe sur l'organisation des retraites, mais le rapport n'en a pas moins fortement marqué les esprits. Il a dans une large mesure fixé les termes et le terrain du débat international au cours des années qui ont suivi sa parution. Sa force a été de produire un modèle complet disposant de sa cohérence interne et d'obliger chacun à se positionner par rap-

port à ce modèle. Le rapport a ainsi donné sa tonalité au débat international et il a pu rejaillir par là sur les débats nationaux. En outre, la démarche consistant à proposer un modèle simple et cohérent, dans un domaine complexe et très technique, constitue un moyen privilégié pour influencer sur la formation de l'opinion des décideurs politiques et administratifs nationaux.

Le poids des propositions de la Banque mondiale et, plus globalement, de l'approche néolibérale des retraites est devenu d'autant plus prégnant dans le débat international que ce type de démarche a été relayé par les grandes firmes de consultants et a rencontré les intérêts puissants des institutions financières désireuses de développer le marché de la retraite. Les autres organisations internationales, qu'elles soient à caractère social comme l'Organisation internationale du Travail et l'Association internationale de Sécurité sociale (AISS) ou à caractère politique, comme la Commission européenne, ont eu quelques difficultés à faire contrepoids et rétablir la pluralité du débat. Pour l'Union européenne notamment, l'enjeu est pourtant de taille car c'est en définitive une des dimensions essentielles de ce qui constitue aujourd'hui le modèle européen de société qui est en jeu : la capacité d'intégrer des mécanismes de protection sociale, en l'occurrence de retraite, dans la logique de l'économie de marché. La Commission européenne a connu des tensions en son sein sur ces questions, mais elle a finalement publié en mars 1997 une communication sur l'avenir de la protection sociale dans l'Union ¹ qui se démarque des propositions néolibérales et propose des voies d'adaptation des systèmes pour en garantir la pérennité.

La démarche néolibérale s'appuie sur une vision tellement simplifiée des réalités sociales que l'on peut juger sa mise en œuvre largement irréaliste, au moins en ce qui concerne la plupart des pays industrialisés tant elle ignore l'histoire de la construction de leurs systèmes de retraite. Comme on va le voir, elle peut néanmoins se prévaloir de certaines réalisations, en particulier en Amérique latine (au Chili dès 1981 et, plus récemment, dans quelques autres pays dont le Mexique), au Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, aux Etats-Unis. Mais c'est surtout sur le plan des idées qu'elle a pour le moment réellement gagné la partie : elle a réussi à s'imposer au plan international comme la seule manière vraiment cohérente d'aborder aujourd'hui le problème des retraites.

Face à cette domination intellectuelle des néolibéraux, aucun projet concurrent ne s'est jusque-là imposé. Cependant, les sociétés elles-mêmes sont de fait engagées dans des processus de réforme qui ne consistent pas, comme dans le modèle néolibéral, à introduire un nouveau système conçu par des experts, mais plutôt à adapter les constructions existantes selon des procédures au cours desquelles interviennent le débat, la négociation, voire le conflit. Les exemples présentés ici le montrent bien. Les systèmes de retraite nationaux ne forment pas, comme le suggère à tort l'expression « Etat-providence », des blocs homogènes ; ce sont au contraire des agencements complexes de dispositifs qui se sont mis en place à travers l'intervention de différents acteurs. Dans leur forme actuelle, ils sont le résultat du jeu combiné de diverses initiatives, tant publiques que privées. Dans l'ensemble, ils sont composés de deux étages ou de deux sphères : leur base est constituée par des régimes légaux de sécurité

sociale dont la mise en œuvre dépend de manière déterminante de l'Etat ; et celle-ci est complétée par des dispositifs professionnels ou individuels dans lesquels le rôle prépondérant est celui des acteurs du domaine professionnel (employeurs, syndicats, salariés individuels...).

Ce sont ces agencements qui sont aujourd'hui en train de se modifier et la question essentielle est celle des nouvelles articulations possibles entre ces deux sphères ou ces deux étages : celle du poids et du rôle respectifs de l'un et l'autre à l'intérieur du système qu'ils constituent. Les évolutions en cours sont marquées par deux dimensions principales que l'on retrouve partout : d'une part, une volonté de limiter l'engagement de l'Etat dans le financement des retraites, qui débouche en fait sur de nouvelles formes d'engagement de celui-ci, et, d'autre part, une tendance à envisager un rôle croissant pour les dispositifs complémentaires qui se traduit par une montée en puissance de la logique financière. Mais avant d'aborder ces deux points, l'on fera quelques remarques sur une question qui parcourt tous les débats, aussi bien les débats nationaux que le débat international, celle de la démographie.

Démographie et avenir des retraites

Pour définir les difficultés auxquelles sont confrontés les systèmes de retraite, on met en effet régulièrement l'accent sur les aspects démographiques. Le vieillissement de la population tend ainsi à être considéré comme le défi majeur auquel ont à faire face les régimes existants et on évoque même souvent une « crise du vieillissement ». En réalité, le contexte général qui est déterminant pour l'avenir des retraites est beaucoup plus diversifié

et ne peut être caractérisé par la seule dimension démographique. En outre, la façon dont celle-ci est susceptible d'intervenir doit elle-même être analysée sous ses différentes dimensions et non à travers le seul biais du rapport démographique entre la population en âge de travailler et celle en âge de prendre sa retraite¹.

D'une manière générale, une des difficultés majeures de la situation actuelle tient à la multiplicité des enjeux et à la diversité des questions soulevées. La démographie est évidemment un élément important. Le problème est connu, il résulte pour l'essentiel de deux facteurs : l'entrée des générations nombreuses du baby-boom de l'après-guerre dans l'âge de la vieillesse et la tendance marquée à l'allongement régulier de la durée de la vie. La conjonction de ces deux phénomènes se traduira, au cours des cinquante prochaines années, par un accroissement important du nombre des personnes âgées et de leur proportion dans la population totale et cela dans tous les pays industrialisés.

Cette perspective d'une proportion croissante de personnes en âge de percevoir des retraites par rapport à la population en âge de travailler suscite de vives inquiétudes concernant l'avenir des régimes de retraite. Le poids du vieillissement doit cependant être relativisé. La valeur du rapport population d'âge actif sur population en âge de retraite dépend de l'âge retenu pour fixer la limite entre les deux populations. Il est ainsi possible de maintenir ce rapport constant en élevant l'âge en question. Les projections montrent qu'en France, par exemple, il suffit de placer en 2020 la limite entre les

deux populations à 65 ans pour que le rapport entre population d'âge actif et population en âge de retraite soit à cette date quasiment le même que celui de 1990 calculé sur la base d'un âge frontière de 60 ans, aujourd'hui considéré comme l'âge normal de la retraite (2,7 contre 2,8). Autrement dit, l'extension de la période d'activité de 60 à 65 ans contrebalancerait les effets du vieillissement démographique sur les grands régimes de retraite français.

D'un point de vue strictement technique, la solution est donc simple : elle consisterait à élever l'âge de la retraite. Ce qui peut paraître d'autant plus logique que, du fait de l'allongement de la durée de la vie et de l'amélioration de la santé aux âges élevés, le seuil de la vieillesse a aujourd'hui tendance à être repoussé. Ce constat marque cependant la limite d'une approche exclusivement démographique et renvoie à des dimensions socio-économiques et politiques, c'est-à-dire à la capacité et à la volonté d'étendre la durée de l'activité professionnelle. L'évolution à l'œuvre depuis une vingtaine d'années ne va en tout cas pas dans ce sens. La cessation d'activité tend au contraire à être de plus en plus précoce et pour beaucoup de salariés celle-ci se situe avant même la liquidation des droits à retraite proprement dits. Globalement, les grands régimes de retraite sont dès maintenant confrontés à un double phénomène : la réduction de la période d'activité productrice de cotisations et l'augmentation de la période de versement des pensions.

Le caractère inéluctable et largement prévisible du vieillissement de la population ne doit pas masquer les autres dimensions en jeu. Les tendances actuelles du

1. Pour une mise en perspective des différentes dimensions en jeu, voir P. Concialdi, «Le débat sur les retraites: l'alibi de la démographie», La Revue de l'IRES n°23, hiver 1997, pp.37-57.

marché du travail constituent notamment un élément majeur des transformations auxquelles les systèmes de retraite ont à s'adapter. Elles peuvent être à grands traits caractérisées par les points suivants : un niveau souvent élevé du chômage, un déclin de l'emploi à plein temps, un développement des formes d'emploi dites « atypiques », un accroissement de la mobilité professionnelle, une tendance à l'entrée tardive dans l'emploi et à la sortie précoce d'activité. Cette simple énumération donne une indication de l'ampleur des transformations en cours et des difficultés qu'elles occasionnent du point de vue du financement des retraites.

Le changement de la structure de l'économie est également à prendre en compte dans l'évaluation de la situation actuelle et de ses perspectives d'évolution. Le constat sur ce point est double. D'une part, l'on assiste à un déclin relatif de l'emploi dans l'industrie et à un développement de celui-ci dans les services. D'autre part, les petites entreprises jouent un rôle croissant dans la création d'emploi. De telles tendances sont susceptibles d'avoir des conséquences importantes pour les retraites, en particulier pour les régimes d'entreprise. Ces dispositifs se sont en effet pour l'essentiel développés jusque-là dans les grandes entreprises de l'industrie, c'est-à-dire dans le secteur et dans le type d'entreprise où l'emploi régresse.

En bref, la question de l'avenir des retraites se pose dans un contexte beaucoup plus global que celui défini par la seule dimension démographique. Un des aspects majeurs renvoie justement à un choix politique décisif qui a été opéré au cours des dernières années dans tous les pays industrialisés : celui de limiter l'en-

gagement de l'Etat dans le financement des retraites.

Limiter l'engagement de l'Etat

Depuis une quinzaine d'années, le débat sur les retraites est en effet profondément marqué par la volonté de contenir l'engagement de l'Etat et de stopper la croissance des impôts et des cotisations sociales, autrement dit des « prélèvements obligatoires ». Face à l'augmentation du coût de financement des retraites constatée partout, cela s'est traduit par des révisions à la baisse des prestations versées par les régimes de base.

Les dispositions prises ont varié selon les pays et les caractéristiques des régimes existants. Dans l'ensemble, elles ont concerné deux aspects : le recul de l'âge d'ouverture des droits à une pension pleine et l'adoption de procédures de revalorisation des pensions moins favorables. On est ainsi passé d'une indexation sur les salaires bruts à une indexation sur les salaires nets, en Allemagne par exemple, ou l'on a adopté une indexation sur les prix, comme au Royaume-Uni, en Italie ou en France. Par ailleurs, dans les pays où la pension est proportionnelle au salaire, la tendance a été d'allonger la période de référence prise en compte. Cela a été le cas en France, avec un passage des dix aux vingt-cinq meilleures années, mais aussi en Italie (des cinq aux dix dernières années, puis à l'ensemble de la carrière) ou en Espagne (des huit aux quinze dernières années).

Apparemment, une grande similitude dans la démarche s'est donc manifestée d'un pays à l'autre. Mais, à travers ces traits communs du point de vue des décisions prises, transparaissent en réalité deux modèles de réforme : l'un de rupture avec l'existant et l'autre d'adaptation. A l'une et l'autre démarche correspondent

des conceptions profondément différentes du rôle de l'Etat et, plus globalement, du politique. D'un côté, l'on trouve l'approche néolibérale dont l'objectif est clair : il s'agit d'instaurer en fin de compte un nouveau système déjà conçu intellectuellement et totalement cohérent à l'intérieur de son cadre de référence. De l'autre, on observe un processus beaucoup plus confus de recherche conflictuelle des modalités d'adaptation des systèmes existants. Dans les deux cas, la volonté de limiter l'engagement de l'Etat dans le financement des retraites se traduit en fait par un nouveau mode d'engagement de celui-ci. Les exemples des pays étudiés le montrent bien, deux grandes options sont en présence : l'une claire dans sa formulation, mais qui a relativement peu été mise en œuvre jusque-là, et l'autre qui se dessine à travers les processus de réforme entamés et qui laisse aujourd'hui encore plusieurs choix possibles.

Dans la conception néolibérale des retraites, l'Etat a un rôle à la fois clair et multiforme. Il garantit un filet de sécurité destiné à atténuer la pauvreté parmi les personnes âgées. Il impose à tous les travailleurs une obligation d'épargne auprès d'organismes privés. Il protège les travailleurs-épargnants en élaborant un cadre réglementaire adéquat. Il assure le bon fonctionnement des marchés financiers et du marché des rentes viagères. Il crée un environnement favorable à l'épargne et accorde des incitations fiscales pour encourager l'effort d'épargne individuel. Cette conception de l'intervention de l'Etat en matière de retraites correspond bien à l'approche libérale de la politique : un Etat très actif et protecteur – à la fois gendarme et tuteur – qui permet aux individus de mener leurs activités privées. Bien qu'elle ait eu, on

l'a vu, un poids prépondérant dans les débats internationaux, elle n'a jusque-là trouvé que relativement peu d'occasions qui lui aient permis d'être systématiquement mise en œuvre. La difficulté de ce type d'approche est en effet qu'elle rencontre de vives résistances dans les sociétés où elle cherche à s'imposer. Le Chili et le Royaume-Uni fournissent cependant deux bons exemples où elle a pu se concrétiser.

Le Chili constitue en quelque sorte un cas idéal-typique de la démarche néolibérale. La présence au pouvoir d'un gouvernement autoritaire, celui du général Pinochet, a permis de réaliser une réforme radicale des retraites sans avoir à faire face à des réactions de la part de la société chilienne. Les conditions étaient évidemment tout à fait différentes au Royaume-Uni et la mise en œuvre de la réforme a été beaucoup plus graduelle et sa réalisation n'a pu finalement être que partielle. Son aboutissement, prévu en cas de victoire des conservateurs aux élections de mai 1997, n'a pu se réaliser du fait de l'arrivée au pouvoir des travaillistes. Quoi qu'il en soit, ces deux exemples, de même que celui du Mexique également abordé dans ce numéro, illustrent bien les difficultés et les incertitudes que soulève ce nouveau mode d'engagement de l'Etat dans le financement des retraites.

La protection des travailleurs-épargnants pose notamment les mêmes types de problèmes d'un pays à l'autre. Les coûts de commercialisation et de gestion des plans de retraite sont élevés et limitent d'autant les rendements sur les placements. Les procédures de contrôle sont susceptibles de connaître de graves défaillances comme en témoigne le scandale des ventes abusives des plans de retraite individuels au Royaume-Uni, ou

au Chili, la fuite devant l'obligation d'épargne, qui se révèle en définitive être un phénomène de plus grande ampleur que la fuite devant la cotisation. A terme se pose en outre la question du coût global pour l'Etat. Dans le cas du Chili, en particulier, au coût du passage de l'ancien au nouveau système pourrait s'ajouter celui de la garantie de pension minimale accordée en cas de rendement insuffisant des plans individuels. Plus globalement, il est probable que l'application de la logique néolibérale entraîne de manière générale la croissance des dépenses publiques d'assistance.

**De nouveaux régimes
de sécurité sociale en gestation**

De fait, si le Chili a fait des émules en Amérique latine, le Royaume-Uni constitue à l'heure actuelle un cas à part parmi les pays industrialisés. Le processus de réforme des retraites a suivi dans ces pays une autre voie que l'on peut relier à une tradition qui, à la différence du libéralisme, conçoit la politique comme la capacité d'une société d'opérer des choix et d'agir sur son devenir. Les exemples étudiés ici de pays tels que l'Italie, l'Espagne, l'Allemagne, la Suède, la Belgique et les Pays-Bas en fournissent l'illustration et l'on pourrait y ajouter le cas de la France. Des choix politiques ont été opérés à travers les processus de communication, de débat et de confrontation propres aux démocraties industrielles contemporaines ; et d'autres choix sont actuellement en cours de discussion. Est en jeu l'adaptation de dispositifs de sécurité sociale destinés à assurer à tous des revenus satisfaisants pendant la retraite. Du point de vue des acteurs impliqués et de leur mode d'intervention, il est notamment intéressant de remarquer l'originalité de l'Italie et de l'Espagne où les

confédérations syndicales ont participé à l'élaboration des réformes en négociant directement un accord avec le gouvernement.

Il est possible de mettre en évidence des traits communs à ces transformations à travers lesquels semble peu à peu se dessiner une nouvelle conception des régimes publics de retraite. On observe dans les différents pays un double mouvement qui consiste, d'une part, à établir un lien de plus en plus étroit entre l'effort contributif et le niveau des pensions et, d'autre part, à redéfinir la participation financière de l'Etat. La tendance générale est d'introduire une plus grande transparence en ce qui concerne les mécanismes de redistribution à l'œuvre dans les régimes. Sous une terminologie qui varie d'un pays à l'autre, on retrouve la même question, celle de l'équilibre à établir entre les prestations qui correspondent à une stricte logique de contrepartie – à un versement de cotisations – et celles qui ne sont pas la contrepartie de cotisations versées. Autrement dit, l'objectif poursuivi est de faire la part entre la contributivité et la solidarité. Se pose en particulier le problème des périodes et des activités pour lesquelles accorder des « droits gratuits ». Sont concernés pour l'essentiel : le chômage, la maternité, la prise en charge des enfants et les soins aux invalides ou aux personnes dépendantes. Interviennent également les prestations liées aux situations familiales différenciées des affiliés : les pensions de survivants, les pensions pour conjoints dépendants ou les majorations pour enfants.

Les choix à opérer sur ces points sont, sous des formes diverses selon les pays, au cœur des débats : ils ont trait à l'étendue et à la forme de la solidarité mise en œuvre à travers les régimes de retraite. Se pose parallèlement le problème

de la part respective de chacun – salariés, employeurs, Etat... – dans la prise en charge de cette solidarité. Ce qui renvoie à la question du poids et du rôle des différentes sources de financement : cotisations sociales, fiscalité générale et taxes pré-affectées du type contribution sociale généralisée (CSG). La tendance qui se manifeste dans plusieurs pays consiste à distinguer des prestations considérées comme contributives, financées par des cotisations sociales, et des prestations non contributives, financées par l'impôt ou par des taxes. La France s'est engagée dans cette voie avec la création du Fonds de solidarité vieillesse, mais des pays comme l'Allemagne, l'Italie ou l'Espagne fournissent également des exemples d'une telle démarche. Il s'agit en fait d'une réponse aux transformations qui affectent actuellement le salariat. Les régimes en répartition financés par des cotisations assises sur les salaires sont en particulier confrontés à une faible croissance de la masse salariale : la question est de savoir quelle nouvelle source de financement il est justifié d'introduire pour tenir compte de cette évolution.

L'enjeu majeur dans la recherche de ces nouveaux équilibres est le niveau et le type de sécurité produite par les régimes de sécurité sociale. Les décisions à prendre s'inscrivent aujourd'hui dans un double contexte : d'une part, la transformation des structures familiales et des rapports hommes-femmes ; d'autre part, une évolution du marché du travail qui entraîne une nouvelle répartition de l'activité professionnelle sur le cycle de vie, une plus grande mobilité et un risque plus élevé de chômage. Les débats dans les différents pays sont dans l'ensemble loin d'être clos et des choix déterminants sont encore à faire.

D'une manière générale, en forçant à peine le trait, on peut considérer que deux options sont en présence : celle de l'adaptation de la logique collective de la sécurité sociale et celle de l'introduction du modèle de l'épargnant individuel épaulé par l'Etat-protecteur. Le projet néolibéral de rupture avec la logique de sécurité sociale propose une solution radicale aux interrogations actuelles : le recours généralisé aux marchés financiers, dont les propriétés autorégulatrices sont censées résoudre les conflits de répartition du revenu national, et la mise en place par l'Etat d'un filet de sécurité pour pallier les défaillances. Dans cette conception, la poursuite des fins collectives est largement assumée par les mécanismes du marché. Les régimes de sécurité sociale renvoient eux à une tout autre conception de la vie en société, on le voit bien à travers les débats auxquels leurs réformes donnent lieu : ils sont l'expression de la capacité de produire collectivement de la sécurité et de mettre en œuvre des règles de justice déterminées en commun. C'est en définitive cette capacité qui est aujourd'hui en jeu dans leur processus d'adaptation.

Montée en puissance de la logique financière

La réforme des régimes de sécurité sociale s'inscrit par ailleurs dans le cadre d'une tendance générale à la montée en puissance dans le domaine de la retraite de la logique économique ou, plus précisément, financière. Le débat en France sur les fonds de pension en est une bonne illustration. Le parcours qui a débouché sur l'adoption début 1997 de la loi sur l'épargne retraite est en particulier révélateur : la proposition de loi a émané de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, les institutions financières,

principalement les compagnies d'assurances, ont joué un rôle prépondérant dans sa conception et c'est le ministère des Finances qui a opéré les choix décisifs au sein du gouvernement. Ce mouvement dans lequel on voit passer les questions de retraites de la sphère du social à celle de la finance se retrouve de façon assez similaire dans tous les pays. De fait, les retraites sont aujourd'hui entrées dans le monde de la finance et elles en constituent un élément essentiel. Les fonds de pension sont devenus au plan international des institutionnels financiers majeurs : ils représentent avec les sociétés d'investissement collectif (mutual funds), elles-mêmes très largement liées au financement des retraites, les plus gros opérateurs sur les marchés financiers internationaux.

Cette situation modifie profondément la problématique des retraites et soulève des questions d'un type tout à fait nouveau. D'autant que la montée en puissance des marchés financiers comme source de financement des retraites est destinée à se poursuivre, sinon à s'amplifier dans les années à venir. La baisse des prestations des régimes de sécurité sociale, liée au plafonnement des prélèvements obligatoires, incite au développement d'initiatives volontaires nécessairement en capitalisation¹. En outre, les régimes de base eux-mêmes peuvent être amenés, au cours de leur processus d'adaptation, à constituer des réserves ou accroître celles dont ils disposent déjà. Les exemples de plusieurs pays en témoignent, les raisons allant dans ce sens sont multiples : donner plus de souplesse au financement en répartition, as-

seoir la légitimité du régime par la constitution d'un fonds, chercher à bénéficier du niveau élevé des rendements sur les marchés financiers... La Suède donne même l'exemple de l'introduction d'une part de capitalisation individuelle dans le cadre du système de retraite public.

En ce qui concerne les dispositifs complémentaires, l'étude des situations concrètes montre bien que ceux-ci ne représentent pas forcément la panacée pour combler la baisse des prestations des régimes de base. Là où ils se sont historiquement le plus fortement développés, ils ont pris la forme de régimes professionnels. Dans des pays comme le Royaume-Uni et l'Allemagne, on voit par exemple que l'affiliation à des régimes d'entreprise a tendance depuis de nombreuses années à stagner, voire à régresser. Aux Etats-Unis, il est même possible d'évoquer « le déclin des pensions professionnelles ». Aux Pays-Bas, la situation est différente dans la mesure où il s'agit de régimes de branche qui couvrent obligatoirement tous les salariés des branches concernées. Ces régimes à gestion paritaire doivent cependant s'adapter à la fois à la volonté du patronat d'introduire plus de souplesse dans les rémunérations et aux aspirations des salariés à plus d'individualisation. Ils sont en outre menacés par les compagnies d'assurance qui cherchent à transformer ce qui est aujourd'hui une couverture sociale de branche en un marché concurrentiel.

Dans les pays où, comme en France, la couverture obligatoire joue un rôle prépondérant dans le système de retraite, on cherche à développer une couverture volontaire. Mais le contexte actuel n'est pas

1. Le financement en répartition implique en effet une couverture généralisée et obligatoire, voir E. Reynaud, « Les différentes logiques de financement des retraites en répartition », La Revue de l'IRES n°15, été 1994, pp.125-139.

favorable : les Etats ont aujourd'hui une faible marge de manœuvre en matière d'incitation fiscale et l'évolution de l'économie et du marché du travail ne se prête guère au développement de régimes d'entreprise. La question du coût fiscal de mise en œuvre de ces dispositifs est, on l'a vu dans le cas français, un élément central du débat. La fiscalité constitue un moyen privilégié d'intervention de l'Etat en matière de retraites privées. A travers le mécanisme des exonérations, ce dernier a la possibilité de favoriser le développement de dispositifs dont il fixe les caractéristiques générales. Mais cet outil est d'un maniement délicat. Il s'agit en effet d'une logique de subvention qui peut avoir un coût important¹ et ne profiter pour l'essentiel qu'aux plus hauts revenus, qui auraient de toute façon pris des dispositions pour leur retraite en dehors de toute incitation.

Globalement, l'introduction de nouveaux dispositifs volontaires met face à des choix politiques importants. Il existe une grande diversité d'arrangements envisageables, et les exemples étrangers montrent que les différentes options possibles peuvent avoir des implications très variables, aussi bien en ce qui concerne le type de couverture assurée et l'étendue de la population couverte que le rôle des différents acteurs dans la mise en œuvre des dispositifs². La question est notamment de savoir s'il peut y avoir une voie entre la logique patronale propre aux régimes d'entreprise traditionnels et la logique commerciale dont relèvent les plans de

retraite individuels. Plusieurs pays sont susceptibles de fournir sur ce point des enseignements utiles. L'Espagne a par exemple mis en place en 1987 une couverture d'entreprise dans laquelle les syndicats jouent un rôle important. Les Pays-Bas, on l'a vu, disposent depuis longtemps de régimes de branche paritaires, mais des pays comme le Danemark et l'Australie en ont également introduits au cours des dernières années. Cependant, une autre tendance est également aujourd'hui à l'œuvre au plan international : le développement des plans de retraite individuels.

Cette tendance est relativement récente et a pris un essor particulièrement important dans trois pays : les Etats-Unis, le Royaume-Uni et le Chili. Ces trois exemples sont abordés dans ce numéro. La capitalisation, telle qu'elle était jusque-là pratiquée de manière prépondérante, ne correspondait pas à l'image que l'on tend traditionnellement à s'en faire, que ce soit dans les débats théoriques ou dans le sens commun, c'est-à-dire une accumulation de capitaux et un niveau de pension fonction du rendement sur les placements³. Avec le développement des plans de retraite individuels, c'est cette conception de la capitalisation – la capitalisation pure – qui est en train d'être mise en œuvre. Ce qui s'inscrit de façon tout à fait cohérente à l'intérieur du modèle néolibéral du travailleur-épargnant. Il faut cependant préciser que, par rapport au Chili et dans une moindre mesure au Royaume-Uni, la situation est très diffé-

1. Aux Etats-Unis, par exemple, on l'évalue au début des années 90 à 50 milliards de dollars par an, voir A.H.Munell, «Current Taxation of Qualified Pension Plans: Has the Time Come?», *New England Economic Review*, mars-avr.1992, pp.12-25.

2. Voir L. apRoberts et E.Reynaud (eds), «Les retraites complémentaires: acteurs, enjeux, perspectives», *La Revue de l'IRES*, n°15, été 1994.

3. Voir E.Reynaud, «Le financement des retraites: répartition et capitalisation dans l'Union européenne», *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 48, n°3-4/95, pp.47-65.

rente aux Etats-Unis. Il y existe en effet un régime de sécurité sociale qui procure des pensions d'un niveau qui est loin d'être négligeable, en particulier pour les bas salaires. Ce régime constitue d'ailleurs actuellement un enjeu majeur dans le débat américain sur les retraites¹, cela dans un contexte de hausse régulière du cours des actions à Wall Street qui est particulièrement favorable au développement des plans de retraite individuels.

D'une manière générale, la montée en puissance des marchés financiers dans le financement des retraites tend à complètement transformer la problématique de la retraite. La mise en place des systèmes de retraite est liée à l'instauration et au développement du marché du travail : elle a permis de protéger le travail salarié des rigueurs et de la logique du marché. Le fait que dans un certain nombre de pays une fraction croissante des retraites dépende aujourd'hui de la rentabilité des placements sur les marchés financiers modifie profondément les choses. Des conflits d'intérêt d'un type nouveau sont en train de se manifester. Il n'est par exemple pas difficile d'imaginer que, dans la mesure où le niveau des pensions dépend du rendement des placements, des salariés d'entreprises cotées puissent subir des gels de salaires, une détérioration des conditions de travail ou être licenciés afin que soient assurées de bonnes retraites. Et ce type d'enchaînement ne se limite pas au cadre national, on constate ainsi qu'en France le poids des fonds de pension américains et britanniques sur le marché des actions conduit actuellement les entreprises à aligner leur rentabilité sur les normes anglo-saxonnes. Diverses initiatives se sont d'ailleurs développées

à l'étranger en réaction à cette nouvelle situation, comme la création de fonds éthiques ou de fonds d'investissement favorables à l'emploi et au développement durable. Des réflexions syndicales sont également menées dans plusieurs pays sur les possibilités d'utiliser le pouvoir conféré par les titres de propriété (les actions) accumulés pour le financement des retraites des salariés.

L'essor des marchés financiers, couplé à l'influence croissante des représentants des actionnaires face au management, est un phénomène majeur de ces dernières années. Il s'est notamment traduit par un changement significatif de la structure de l'actionariat des entreprises et par un pouvoir grandissant des gestionnaires de portefeuille sur l'économie. Cette évolution est très largement liée au financement des retraites et, en retour, elle conduit à introduire une dimension inédite dans le rapport entre le capital et le travail. Il s'agit là d'un des éléments importants des transformations en cours, dont toutes les implications n'ont pas encore été mesurées, mais qui vient nourrir le débat actuel sur les retraites.

*

Enjeux multiples et entremêlés, forte technicité du domaine, sommes énormes en jeu : le débat sur les retraites n'est pas facile et il s'est au cours des dernières années fortement complexifié. En France, le système de retraite a déjà connu des modifications importantes, mais son processus d'adaptation est loin d'être terminé. La tentative de création des « plans d'épargne retraite » a montré comment,

1. Voir L.apRoberts, «Etats-Unis: une épargne obligatoire pour financer la retraite?», *Chronique Internationale*, 45, mars 1997, pp.24-30.

L'AVENIR DES RETRAITES EN DEBAT

par le biais des exonérations de cotisations sociales, l'introduction de nouveaux dispositifs destinés aux salariés les mieux lotis pouvait se faire au détriment de la couverture dont disposent aujourd'hui tous les salariés du secteur privé.

Les enjeux majeurs en matière de retraite ne sont pas toujours immédiatement apparents. Ils se dissimulent souvent sous la technicité des procédures et l'opacité des mécanismes. La formation des choix politiques à partir d'un débat informé n'en est pas facilitée. D'où l'importance qu'il y a à alimenter constamment ce débat et à le faire vivre afin que l'analyse ne se limite pas aux fausses évidences régulièrement mises en avant par les fournis-

seurs de produits. De ce point de vue, l'étude des expériences étrangères est particulièrement utile. Elle constitue un moyen privilégié pour appréhender, à partir d'une perspective renouvelée, l'intrication des enjeux nationaux auxquels on est confronté. L'objectif de ce numéro spécial est de participer à ce type de démarche. Il ne vise pas à faire le tour de la question, mais plutôt à donner un coup de projecteur sur quelques pays significatifs pour éclairer la réflexion en France à la lumière des débats qui se déroulent à l'étranger sur le devenir des systèmes de retraite.