

Les dispositions déjà prises par les institutions en place dans les différents pays pour assurer le versement des pensions déterminent dans une large mesure les choix à effectuer. En Italie, où le système de retraite public prédomine, les régimes complémentaires volontaires sont surtout répandus dans le Nord et le centre du pays, plus prospères, ainsi que dans le secteur financier. L'Etat italien a réagi à la crise qui affecte son système de sécurité sociale en entreprenant en 1992 une réforme radicale du système de retraite public et en introduisant des incitations à l'instauration de retraites complémentaires sur la base d'accords collectifs. Un fort développement des retraites complémentaires en Italie n'est pas acquis, si l'on considère le régime fiscal actuellement en vigueur. Un régime nettement plus avantageux serait nécessaire pour favoriser leur succès, mais il ne manquerait pas de se traduire par des pertes importantes en termes de recettes fiscales.

Au Danemark, où le système de retraite public est bien développé, des plans de retraite complémentaires individuels existent parallèlement à des régimes complémentaires pour les salariés. Le système de retraite public couvre la quasi-totalité de la population active et les retraites complémentaires (dont les plans individuels) n'en couvrent qu'environ les trois quarts. Le gouvernement de coalition des partis libéral et conservateur a procédé à une réforme du système de retraite danois en 1984. Cette réforme s'est concentrée sur le système de retraite privé, encourageant les négociations entre syndicats et patronat afin de multiplier le nombre d'affiliés à des régimes complémentaires. Entre 1989 et 1993, de nouveaux régimes complémentaires ont été négociés en faveur d'un grand nombre de travailleurs du secteur privé. Lors de la réforme de 1984, le gouvernement de coalition a par ailleurs largement restreint les avantages fiscaux accordés aux fonds de pension en introduisant une imposition sur leurs revenus.

D'autres pays devront envisager eux aussi une réforme de leur système de retraite s'ils veulent éviter, au début du siècle prochain, un accroissement de la pauvreté au sein de la population âgée. Une analyse des revenus des retraités tirée de la *Luxemburg Income Study* tend à montrer que, si rien n'est entrepris, le taux de pauvreté parmi les personnes âgées doublera, voire triplera dans plusieurs pays. Le projet de compenser le recul des régimes publics par un développement des régimes privés ne devrait pas empêcher ce type d'évolution. Un seul et même schéma de réforme ne peut cependant être appliqué à tous les pays car leur régime de base ne fonctionne pas selon la même logique. Lorsque la pension de celui-ci est proportionnelle au salaire, une réforme qui tendrait vers un système de pension forfaitaire endiguerait, selon les projections effectuées, l'appauvrissement des personnes âgées. Dans les pays où la pension de base est forfaitaire, il serait en revanche préférable d'envisager une revalorisation de cette même pension.

Gerard Hughes

Les différentes logiques de financement des retraites en répartition

Emmanuel Reynaud *

L'opposition entre répartition et capitalisation constitue une dimension essentielle du débat public sur les retraites. En France, elle tend même à le structurer. Elle se retrouve dans la littérature scientifique, en particulier dans la littérature économique. Un thème récurrent des travaux consacrés aux systèmes de retraite consiste en effet à comparer les deux modes de financement et à dégager leurs avantages et inconvénients respectifs (pour un exemple récent cf. Hagemann et Nicoletti, 1989). D'une manière générale, l'analyse et l'évaluation des régimes de retraite fait très largement appel à la confrontation entre deux modèles purs de répartition et de capitalisation ; un des axes majeurs des recherches récentes étant de déterminer la combinaison optimale entre les deux techniques dans le cadre de la transition démographique (pour une synthèse des travaux des années 1980 cf. Bauer et Thorailleur, 1993).

L'appréhension du financement des retraites à partir de la polarité répartition/capitalisation tient mal compte de la réalité et de la diversité des dispositifs effectivement à l'œuvre. L'opposition elle-même est loin d'être aussi tranchée que le laisseraient supposer les deux modèles de financement régulièrement utilisés. Les régimes en répartition peuvent très bien pratiquer une certaine capitalisation, c'est-à-dire une accumulation de réserves, pour amortir l'effet des évolutions démographiques qu'ils prévoient. Et il n'est pas rare que les régimes en capitalisation ne soient pas financés à hauteur des engagements qu'ils prennent ou qu'ils financent une partie de leurs

* IRES, France

prestations en répartition, la revalorisation des pensions en cours de paiement par exemple. Dans certains cas, les conditions effectives du financement des régimes peuvent laisser assez perplexe du point de vue de l'opposition entre les deux techniques de financement. On peut citer à titre d'exemple le régime complémentaire des artisans en France. Celui-ci, financé en répartition, dispose au 31 décembre 1991 de réserves s'élevant à 10,6 années de prestations et, pour l'année 1991, les revenus financiers représentent 40 % de ses ressources contre 60 % pour les cotisations (Reynaud, 1993a, pp. 32-33). On est loin dans un tel cas de l'image traditionnelle de la répartition. De même, les régimes en capitalisation peuvent être très éloignés du modèle du préfinancement intégral de leurs engagements. R. Ippolito (1986, pp. 66-67) estime ainsi que, en 1981, 15 % des régimes privés à prestations définies aux Etats-Unis disposent de fonds inférieurs à la moitié des engagements qu'ils ont pris.

De fait, la frontière entre les deux techniques est souvent floue et celles-ci sont susceptibles de se combiner dans le fonctionnement même des régimes. On pourrait être tenté, à partir de ce constat, d'abandonner l'idée d'une opposition entre répartition et capitalisation et de parler d'un continuum dans le préfinancement des engagements. Le financement des régimes irait ainsi de l'absence totale de préfinancement (la répartition immédiate des cotisations ou le paiement des prestations sur les ressources courantes) au préfinancement intégral (la capitalisation pure dans laquelle les prestations sont exclusivement fonction des sommes accumulées) en passant par tous les niveaux intermédiaires de préfinancement. Cette approche renvoie apparemment une image du fonctionnement des dispositifs plus proche de la réalité que la vision polaire qui oppose répartition et capitalisation. Cependant, en mettant l'accent sur la notion de continuité, elle ne permet pas de distinguer les différentes logiques à l'œuvre et de repérer les clivages qui se manifestent effectivement entre les divers modes de financement pratiques.

Du point de vue des régimes en capitalisation, il est devenu commun dans la littérature scientifique de distinguer deux grands types de régimes : les régimes à prestations définies et ceux à cotisations définies (cf. par exemple Bodie, 1990 ; Ippolito, 1986, pp. 96-118 ; Turner et Beller (eds), 1992 ; en français, apRoberts et Reynaud, 1992). Les uns et les autres correspondent à des logiques de financement des retraites tout à fait différentes. Dans les premiers, des engagements sont pris concernant le montant des prestations qui seront versées et les responsables du régime préfinancent ces engagements selon diverses modalités : fonds de pension indépendants, provisions au bilan de l'entreprise, contrats auprès d'un organisme assureur. Dans les seconds, l'engagement concerne uniquement le versement des cotisations ; celles-ci sont placées et les prestations sont fonction du rendement obtenu sur les placements. On montrera ici que le financement en répartition recouvre aussi deux grands types de régimes.

D'une manière générale, la répartition fonctionne selon le principe de base suivant : les contributions versées pendant une période donnée servent à payer les prestations sur la même période. Cependant, ce principe de base donne lieu à diverses formes de mise en œuvre. On peut globalement distinguer les régimes qui prennent des engagements sur les prestations avec fixation d'un objectif et ceux dont les engagements en matière de prestations sont pris sans fixation d'objectif. Par analogie avec le vocabulaire utilisé pour les régimes en capitalisation, les premiers peuvent être qualifiés de régimes à prestations définies et les seconds de régimes à cotisations définies. On va voir que ces deux types de régimes renvoient à des modalités de régulation très différenciées. On dégagera ensuite les conditions générales de la pérennité des régimes en répartition communes aux deux types de régimes.

1. Les régimes en répartition à prestations définies

La formule au cœur des dispositifs

Dans les régimes qui s'engagent à payer des prestations d'un montant prédéterminé, l'élément essentiel est évidemment le mode de détermination de celles-ci. Autrement dit, la formule de calcul des prestations est au cœur de la logique de tels régimes. D'une manière générale, dans les régimes de retraite, quatre composantes principales concourent à la définition de la prestation globale : les conditions d'âge d'ouverture des droits à pension, le mode de calcul de la pension, les modalités de revalorisation de celle-ci et les avantages annexes proposés (réversion, dispositions pour les couples, majorations pour enfants...). Les régimes à prestations définies se caractérisent par le fait qu'ils s'engagent à verser une pension d'un montant fixé à l'avance par le mode de calcul adopté par le régime et cela dans les conditions prévues en ce qui concerne l'ouverture des droits, la revalorisation et les avantages annexes. Dans cette formule générale définissant la prestation globale, le mode de calcul intervient de façon centrale ; c'est à travers lui que s'exprime le rôle distributif assigné au régime. On constate en la matière une extrême diversité d'une régime à l'autre. Il est néanmoins possible de dégager deux grandes catégories : les régimes dans lesquels les prestations sont forfaitaires et ceux où elles sont fonction du salaire. Dans les premiers, le niveau de la pension est fixé indépendamment du revenu d'activité ; dans les seconds, il est au contraire calculé à partir de celui-ci.

Les grands régimes légaux de sécurité sociale, qui sont pour la plupart des régimes en répartition à prestations définies, constituent une bonne illustration de la variété rencontrée. Dans ce type de régimes, le mode de calcul de la pension traduit des décisions politiques fondamentales et des conceptions de la justice. La formule retenue, en définissant le niveau des pensions distribuées, détermine en effet l'étendue de l'intervention directe de l'Etat dans le financement des retraites. Elle constitue en outre, en tant

que clé de répartition, la réponse donnée à la question de savoir ce qu'est un partage juste. Sur ce point, les deux grands modes de détermination des pensions, forfaitaire ou proportionnel au salaire, ne renvoient pas à des régimes plus ou moins égalitaires, mais plutôt aux deux formes d'égalité distinguées par Aristote : l'égalité arithmétique et l'égalité proportionnelle. Autrement dit, une règle d'égalité qui revient à distribuer la même chose à tous et une autre qui consiste à distribuer à chacun en proportion d'une référence donnée. La diversité des choix opérés selon les pays traduit la complexité de la question et la multitude des réponses possibles.

D'une manière générale, une logique forfaitaire a prévalu dans les pays du nord et du nord-ouest de l'Europe : Grande-Bretagne, Irlande, Pays-Bas et pays nordiques. Elle n'y a cependant pas été mise en œuvre de la même façon. Au cœur du débat pour ce type de régimes est la question du niveau retenu pour cette pension uniforme. En outre, la notion de forfait, telle qu'elle est utilisée ici, ne s'applique qu'au critère du salaire ; elle signifie que la pension est indépendante du niveau de celui-ci. D'autres critères n'en sont pas moins susceptibles d'intervenir et de réintroduire une règle de proportionnalité dans la détermination de la pension. Au Royaume-Uni et en Irlande, par exemple, celle-ci varie selon la durée d'activité ; aux Pays-Bas et au Danemark, selon la durée de résidence dans le pays. Par ailleurs, de fortes tendances se sont manifestées dans ces pays à logique forfaitaire pour compléter celle-ci par une logique proportionnelle. Dans les pays nordiques, à l'exception du Danemark, ont ainsi été instaurés des régimes publics ou para-publics distribuant des pensions proportionnelles au salaire (Øverbye, 1994). Au Royaume-Uni, après de longues hésitations, l'Etat a également fait droit à la logique de la proportionnalité en mettant en place en 1978 un régime public proportionnel au salaire, le *State Earnings-Related Pension Scheme* (Reynaud, 1992b).

Parmi les régimes fonctionnant selon la logique de la proportionnalité au salaire, la variété des modes de calcul de la pension est infinie. Opter pour le principe d'une pension en proportion des gains antérieurs n'épuise pas la question des modalités de la distribution, elle ne fait au contraire que l'ouvrir et les possibilités de choix en la matière sont sans limites. Un des éléments majeurs de la formule, le salaire de référence en proportion duquel est calculée la pension, soulève notamment une double question : celle de la fraction de salaire à prendre en compte et celle de la période de perception du salaire à retenir. Les choix opérés sur ces deux points renvoient à des conceptions différentes de la proportionnalité à mettre en œuvre.

Ainsi, en ce qui concerne la tranche de salaire choisie, plus celle-ci est importante, plus l'éventail des pensions aura tendance à être large. Quant à la période de salaire, les options possibles se situent entre deux extrêmes : calculer la pension à partir du salaire atteint en fin de carrière ou prendre en considération le salaire moyen de l'ensemble de la carrière. Dans le premier

cas, l'objectif poursuivi est de reproduire le niveau de salaire atteint à l'issue de la période d'activité ; dans le second, il s'agit de retraduire l'évolution du salaire sur toute la vie professionnelle. Les régimes de fonctionnaires fonctionnent fréquemment selon le premier principe, c'est le cas en France et en Allemagne par exemple. Le régime légal de sécurité sociale allemand, l'assurance pension, et la sécurité sociale américaine constituent des illustrations du deuxième principe. Entre ces deux extrêmes, diverses modalités sont possibles. Ainsi, en France, le régime général a d'abord calculé la pension à partir du salaire moyen des dix dernières années de carrière ; dans les années 1970, il a retenu le calcul, plus favorable pour les salariés à carrière déclinante, sur la moyenne des dix *meilleures* années. A partir de 1994, il va progressivement passer à un calcul sur les vingt-cinq meilleures années. La même tendance à l'extension de la période de référence se manifeste dans d'autres pays ; en Italie, la récente réforme du régime général va notamment conduire à passer graduellement d'une référence sur les cinq dernières années à un calcul sur le salaire moyen de l'ensemble de la carrière.

Globalement, à travers la formule de calcul de la pension s'exprime la conception du rôle distributif du régime. Sous les aspects techniques et leur opacité sont en fait à l'œuvre des règles de justice ou, plus généralement, des modalités de répartition des ressources. Un danger inhérent à ce type de dispositifs est que la technicité prenne le dessus et que les considérations concernant l'équilibre des flux monétaires occultent celles relatives à la logique distributive du régime. Les deux dimensions sont en fait intimement liées. Ainsi, en France, le passage du calcul sur les dix meilleures années à un calcul sur les vingt-cinq meilleures devrait permettre d'économiser 31,3 milliards de francs en 2010 (Livre blanc, 1991, p. 151) ; dans le même temps, il représente le basculement vers une logique de la prise en compte, non plus des meilleures années de carrière, mais de l'évolution des salaires sur l'ensemble de la carrière. Ce qui signifie un changement important dans la conception du régime. Ce type de décision renvoie, de façon plus générale, à la question du mode de régulation technique des régimes à prestations définies.

Adaptation de l'effort contributif à l'engagement

Le principe de fonctionnement des régimes à prestations définies consiste à adapter le niveau des contributions au coût de l'engagement pris ou, à défaut, à modifier l'engagement lui-même. Selon les régimes, l'une ou l'autre démarche peut être accomplie soit à travers un processus de négociation ou de débat public, soit par une décision unilatérale.

Actuellement, du fait de l'arrivée à maturité des régimes, des évolutions socio-économiques et des perspectives démographiques générales, l'adaptation du niveau des contributions signifie dans la plupart des cas une

augmentation sensible de celles-ci. Les régimes légaux de sécurité sociale font notamment face depuis plusieurs années à une croissance régulière de leurs charges et ils sont, pour la plupart, confrontés à des prévisions de fortes progressions à partir du début du siècle prochain (cf. par exemple Hagemann et Nicoletti, 1989 ; Livre blanc, 1991). Pour limiter l'augmentation des contributions, ils ont d'une manière générale pris des dispositions modifiant les formules globales de détermination des prestations. Cela a pu donner lieu à des interventions relativement limitées ou ponctuelles, mais aussi à des transformations de plus grandes ampleurs.

On peut prendre à titre d'exemple le cas du régime d'assurance-pension allemand et celui du régime général français. En Allemagne, les modalités de revalorisation des pensions ont été plusieurs fois modifiées pour réduire les coûts du régime. La date de revalorisation a été retardée de six mois en 1978, puis à nouveau de six mois en 1983 ; en outre, le taux de revalorisation appliqué a été pendant trois ans, de 1979 à 1981, inférieur à celui prévu par le mode de calcul du régime (Reynaud, 1992a, p. 173). En France, la modification des procédures de revalorisation a également été utilisée. Les règles du régime prévoient de revaloriser les pensions en fonction de l'évolution du salaire moyen des affiliés. De fait, les revalorisations pratiquées de 1983 à 1992 ont toujours été, à une exception près, inférieures à l'évolution des salaires et elles n'ont été supérieures à l'indice des prix que trois années sur dix (Reynaud, 1993b, p. 78). Dans les deux pays, des modifications plus profondes ont en outre été pratiquées à l'issue de débats publics qui se sont étalés sur une dizaine d'années en Allemagne et sur près d'une quinzaine en France. La réforme du régime d'assurance pension allemand, dite réforme de 1992, a introduit deux modifications majeures : d'une part, le passage à dater du 1^{er} janvier 1992 d'une indexation des pensions sur l'évolution des salaires bruts à une indexation sur les salaires nets ; d'autre part, le relèvement progressif, à partir de 2001, de l'âge d'ouverture des droits à une pension à taux plein. Dans le cas du régime général français, trois dispositions ont été prises en 1993 : allongement progressif de la durée de cotisation pour bénéficier d'une pension à taux plein ; extension progressive de la période prise en compte pour le salaire de référence (des dix au vingt-cinq meilleures années) ; revalorisation des pensions en fonction de l'évolution des prix.

De telles modifications font partie de la logique même du fonctionnement des régimes à prestations définies. Le code de la sécurité sociale en France prévoit d'ailleurs, sans évoquer la répartition en tant que mode de financement, une catégorie de caisses dans lesquelles « les avantages peuvent être révisés lorsque les ressources de l'institution ne permettent pas d'en assurer le maintien » (art. R. 731-2). La plupart des caisses de retraite d'entreprise françaises prennent des engagements sur les prestations sans les préfinancer et relèvent de cette catégorie générale. Ce dernier constat

conduit à distinguer différentes modalités techniques de financement des engagements pris ; le terme « répartition » recouvre en fait des procédures très différenciées et qui recoupent largement la distinction entre régimes d'entreprise et grands régimes légaux de sécurité sociale.

Il peut en effet y avoir mise en œuvre d'une technique destinée à équilibrer le régime dans le temps. Celle-ci consiste à établir une équation d'équilibre pluriannuel avec constitution de réserves pour amortir les évolutions d'une année sur l'autre. Cette équation, construite à partir de prévisions démographiques et économiques concernant la période considérée, permet de déterminer le niveau des contributions et les éventuelles modifications du calcul des prestations nécessaires pour équilibrer le régime (cf. Amzallag, Campana, Cheron *et al.*, 1986, pp. 35-48). Mais il est également possible de payer les prestations au fur et à mesure à partir des ressources courantes, sans prendre en considération l'équilibre du régime à long terme. Une telle procédure tend à être pratiquée par les régimes d'entreprise et expose à une augmentation incontrôlée des coûts à mesure que le régime monte en charge. Il est donc important de bien distinguer la répartition, en tant que technique de financement impliquant une prévision et un contrôle des coûts, et le simple paiement des prestations au fur et à mesure de l'arrivée à échéance des engagements pris.

2. Régimes en répartition à cotisations définies

Un engagement sans fixation d'objectif

L'autre grande catégorie de régimes en répartition fonctionne sans que soit fixé un objectif concernant les prestations. Un système de cotisation est mis en place ; il permet d'acquérir des droits et ces droits sont valorisés, lors du calcul de la pension, en fonction des ressources du régime, c'est-à-dire du flux de cotisations perçues. Autrement dit, le montant global des cotisations, calculées selon les règles du régime, est réparti entre les bénéficiaires en proportion des droits qu'ils ont acquis. Alors que, dans les régimes précédents, le montant des prestations à verser détermine le niveau des cotisations, dans ceux-ci, c'est le montant des cotisations à répartir qui détermine le niveau des prestations versées. Il s'agit en quelque sorte de répartition à l'état pur : le régime distribue - réparti - ce qu'il collecte. Les grands régimes complémentaires privés français, le régime des cadres (régime AGIRC)¹ et les régimes de salariés fédérés dans l'ARRCO², fonctionnent selon ce principe.

Le régime AGIRC constitue une bonne illustration de ce type de régimes et de leur mode de fonctionnement (pour plus de détails sur les régimes AGIRC et ARRCO, cf. Reynaud, 1993b ; Lynes, 1985 ; pour l'AGIRC, Willard, 1992). Son système de cotisation consiste à prélever un pourcen-

¹ Association générale des institutions de retraite des cadres
² Association des régimes de retraites complémentaires.

tage donné d'une tranche de salaire située au-dessus du plafond de la Sécurité sociale (de un à huit plafonds). Les entreprises ont le choix entre trois taux : 12 %, 14 % et 16 %³. Les cotisations versées sont transformées en unités de valeur, des points de retraite, qui sont comptabilisées sur un compte individuel. Le nombre de points acquis dans l'année est obtenu en divisant le montant des cotisations par le prix d'achat du point pour l'année considérée (celui-ci évolue annuellement en fonction de l'évolution du salaire médian soumis à cotisation). Les points s'accumulent ainsi tous les ans sur le compte de l'affilié et cela indépendamment de l'entreprise à laquelle il appartient : son compte le suit quand il passe d'une entreprise à l'autre. A l'issue de la carrière, le montant de la pension annuelle est déterminé à partir du nombre de points inscrits au compte : elle est égale au total des points acquis multiplié par la valeur du point lors de la liquidation des droits. Par la suite, elle évolue en fonction de la revalorisation de la valeur du point. Celle-ci est fixée chaque année avec révision possible au bout de six mois.

La valeur du point est donc un élément clé du régime. Elle permet à la fois de déterminer le montant de la pension initiale et le niveau de sa revalorisation annuelle. Elle est calculée en fonction de l'équation d'équilibre du régime. Dans la logique de la répartition mise en œuvre, équilibrer celui-ci consiste à réaliser chaque année l'égalité entre les ressources disponibles et les charges, autrement dit l'égalité entre les cotisations annuelles nettes de prélèvement et les prestations annuelles. Celles-ci étant le produit du nombre total de points à servir dans l'année par la valeur du point, cette dernière est donc égale au rapport des cotisations nettes sur le nombre total de points à servir. L'AGIRC a appliqué cette formule jusqu'en 1977, en utilisant non pas une équation d'équilibre annuelle, mais une équation pluriannuelle prenant en compte la moyenne des points à servir dans les dix années à venir. En 1977, l'application de la formule n'a pas permis de revaloriser la valeur du point à hauteur de l'indice des prix en raison de l'évolution du rapport démographique du régime et de la contraction de ses ressources. A partir de 1978, l'AGIRC a décidé de soutenir le pouvoir d'achat du point en fixant sa valeur à un niveau supérieur à celui obtenu à partir de l'équation d'équilibre pluriannuelle. Cette décision illustre comment ce type de régime est susceptible de s'adapter aux évolutions socio-économiques et démographiques.

Pilotage permanent de l'équilibre

Les gestionnaires disposent d'une capacité d'intervention à travers la détermination des paramètres du régime. Deux paramètres d'équilibre ont déjà été évoqués, la valeur du point et le prix d'achat du point ; ils épousent de façon plus ou moins stricte l'évolution des salaires ou celle des prix. Un

3. L'AGIRC va progressivement passer à l'application d'un taux unique de 16 % (au plus tard en 2003).

troisième paramètre intervient pour donner plus de souplesse au dispositif : le taux d'appel des cotisations. Cette notion signifie que les cotisations peuvent être perçues, « appelées », à un taux différent du taux de cotisation contractuel (12 %, 14 % ou 16 %), sans que cela intervienne dans le mécanisme d'acquisition des droits. De 1952 à 1965, le taux d'appel a été inférieur à 100 %. Pendant cette période, l'appel de l'intégralité des cotisations aurait conduit à une augmentation des réserves de l'AGIRC jugée trop importante par ses gestionnaires. Depuis 1979, il est au contraire supérieur à 100 % ; autrement dit, au-delà de la cotisation contractuelle, une surprime non productrice de droits est versée pour équilibrer le régime. Elle permet d'assurer la progression de la valeur du point.

En fixant régulièrement les paramètres, coût d'achat réel du point (prix d'achat du point multiplié par taux d'appel) et valeur du point, les gestionnaires arbitrent entre les divers intérêts en présence : ceux des cotisants, affiliés et employeurs, et ceux des retraités. Depuis la fin des années 1970, le régime est confronté à la nécessité de baisser son rendement, c'est-à-dire le rapport, pour une année donnée, de la valeur du point au prix d'achat de celui-ci. Cette baisse a été organisée de telle sorte que les efforts nécessaires à l'équilibre du régime soient répartis entre cotisants et retraités : la revalorisation de la valeur du point a dans l'ensemble été, au cours des années 80, inférieure à l'indice des prix et l'augmentation du coût d'achat réel du point supérieure à l'évolution du salaire médian des affiliés.

Cette capacité d'intervenir constamment sur les paramètres dans ce type de régimes est à mettre en parallèle avec le cas précédent des régimes à prestations définies. D'un côté, on a un mode d'adaptation souple dans lequel l'effort contributif et le niveau des prestations sont fixés de façon régulière et concomitante en fonction des impératifs d'équilibre du régime. De l'autre, on a affaire à un mode d'adaptation beaucoup plus brutal dans la mesure où, face à une augmentation de l'effort contributif jugé insupportable, il s'agit de modifier la formule de calcul des prestations, c'est-à-dire de remettre en cause l'engagement pris et de fixer les termes d'un nouvel engagement. En revanche, le montant de la pension susceptible d'être perçue n'est pas connu dans les régimes à cotisations définies.

D'une manière générale, dans les régimes de type AGIRC et ARRCO, les sommes à répartir sont égales à la masse des cotisations perçues ; elle-même proportionnelle à la masse salariale sur laquelle ces cotisations sont assises. Autrement dit, ces régimes sont directement adossés à l'activité économique telle qu'elle se traduit dans l'évolution de la masse salariale. En fonction des conditions qui prévalent en la matière, leurs gestionnaires pilotent l'équilibre en ajustant régulièrement et conjointement le niveau des prestations versées aux affiliés et l'effort contributif des cotisants.

D'autres aspects liés aux prestations méritent également d'être soulignés. Tout d'abord, le mode d'acquisition des droits peut être rapproché de

celui pratiqué par les régimes à prestations définies dans lesquels la pension est fonction du salaire moyen de l'ensemble de la carrière. Les cotisations étant proportionnelles au salaire, la pension retraduit l'évolution de celui-ci sur la totalité de la carrière de l'affilié et non le niveau de salaire atteint à l'issue de la période d'activité. Par ailleurs, la fixation de la valeur du point constitue une double procédure de revalorisation : elle permet de faire évoluer le niveau des pensions versées, mais aussi de revaloriser pendant la période d'activité les points en cours d'acquisition. Autre élément important à préciser : la mise en œuvre de la répartition telle qu'elle est pratiquée par ce type de régimes implique que, dès l'entrée en vigueur du régime, les premiers retraités bénéficient d'avantages pleins sans contrepartie de cotisations.

Le fait que la répartition permette de servir immédiatement des prestations à des personnes qui n'ont jamais cotisé est régulièrement mis en avant dans la littérature théorique comme une caractéristique majeure de ce mode de financement. En réalité, les régimes en répartition, lorsqu'ils sont à prestations définies, sont loin de pratiquer systématiquement la validation des services antérieurs à l'instauration du régime. Pour ne prendre qu'un exemple récent, le régime complémentaire de la National Insurance britannique, le SERPS (*State Earnings-Related Pension Scheme*), est strictement contributif, sans prise en compte des périodes non cotisées : introduit en 1978, compte tenu du mode de calcul de la pension, il ne délivrera des pensions pleines qu'en 1998⁴. En revanche, dans les régimes à cotisations définies, la validation des services passés, plus qu'une possibilité, est une nécessité technique liée au mode de fonctionnement de ces régimes. Dans la mesure où c'est le montant global des cotisations perçues qui détermine le niveau des prestations, dès que le système de cotisations est instauré, les prestations correspondant à une carrière complète peuvent être versées. Plus précisément, elles *doivent* l'être. A défaut de redistribuer les fonds disponibles, le régime sort en effet d'une logique de répartition : soit il accumule des réserves pour préfinancer les prestations, soit il utilise les fonds à d'autres fins que le financement des retraites de ses affiliés.

Les régimes AGIRC et ARRCO ont ainsi, lors de leur instauration, attribué gratuitement à leurs affiliés des droits pour les périodes précédant l'affiliation. Ils ont procédé à des reconstitutions de carrière individuelle afin d'inscrire au compte de chaque affilié un nombre de points correspondant à l'évolution de sa carrière antérieure. Cela peut être illustré par le fait que, à l'AGIRC, le nombre moyen de points acquis par les nouveaux retraités dans les premières années du régime est très proche du niveau actuel : il était par exemple de 29 670 en 1954 contre 30 500 en 1991. Cette capacité immédiate de verser des pensions pleines a évidemment des conséquences bénéfiques

4. Inversement, aux Etats-Unis, la plupart des grands régimes à prestations définies en capitalisation, lors de leur création, ont en partie validé les services passés (Ippolito, 1986, p. 85).

pour les affiliés, mais elle signifie également, du point de vue du régime, que celui-ci n'est pas confronté au processus de maturation propre aux régimes de retraite strictement contributifs. Il doit faire face, dès son entrée en vigueur, au financement de l'intégralité de ses engagements et non à un accroissement progressif de ses charges au rythme du passage à la retraite d'affiliés ayant acquis des droits sur des périodes de plus en plus longues. On peut voir dans un tel mécanisme un facteur de maîtrise du régime sur le long terme dans la mesure où le coût du financement de pensions pleines est intégré dès l'origine dans le fonctionnement du régime.

3. Conditions de pérennité des régimes en répartition

Bien qu'ils diffèrent profondément, comme on vient de le voir, du point de vue du principe de fonctionnement et du mode de régulation, les deux grands types de régimes en répartition ont un trait commun essentiel : pour l'un et l'autre, la pérennité des prestations qu'ils s'engagent à verser dépend exclusivement de la permanence du flux de cotisations. Ce qui peut se traduire très globalement par la nécessité d'un renouvellement constant de la population affiliée ou, plus techniquement, par la nécessité du renouvellement de la masse des rémunérations sur laquelle sont assises les cotisations. La réalisation de cet objectif met en jeu un ensemble d'éléments qui renvoient à des dimensions aussi bien socio-économiques que politiques et démographiques. On ne développera pas ici ces différents aspects. On se contentera de dégager, à partir de l'exemple des régimes existants, quelques conditions très générales qui apparaissent essentielles pour la viabilité à terme de régimes en répartition.

De manière très synthétique, on peut considérer qu'une condition de base pour assurer le renouvellement de la population affiliée consiste à appliquer une obligation d'affiliation sur un territoire délimité, suffisamment vaste et cohérent d'un point de vue socio-économique. L'obligation en la matière joue un rôle clé et évident ; mais la notion de territoire et les caractéristiques qui lui sont affectées n'en sont pas moins importantes, bien que n'intervenant pas de façon aussi patente. Le caractère délimité du territoire concerné permet en effet de fixer le cadre démographique du régime. Par ailleurs, dans un territoire économiquement cohérent, les évolutions contrastées des différents secteurs de l'économie sont susceptibles de se compenser au niveau global et, par là, de ne pas affecter le renouvellement des affiliés. Le territoire national représente évidemment le cas-type d'un tel territoire. Il favorise en outre d'autant mieux les conditions de pérennité des régimes en répartition qu'il constitue l'espace habituel de la mise en œuvre et de l'acceptation des obligations. Ce constat conduit d'ailleurs à souligner une difficulté à laquelle est confrontée la construction européenne. La perspective d'affiliations transfrontalières, objectif logique dans le cadre communautaire, se heurte au

fait que l'obligation d'affiliation appliquée sur le territoire national est une condition de la pérennité des régimes en répartition.

Le caractère obligatoire de l'affiliation pose en outre la question de la population à laquelle l'obligation est appliquée. Cet aspect est particulièrement important du point de vue des perspectives des régimes et il est très largement sous-estimé dans les débats relatifs aux évolutions démographiques. C'est en effet, non pas, comme on le pratique très communément, la démographie de la population générale qui est à considérer, mais celle de la population couverte par le régime lui-même. Cela renvoie à deux facteurs essentiels. D'une part, les règles appliquées par le régime sont déterminantes : en fixant notamment les conditions d'âge pour l'ouverture des droits, elles établissent la limite entre activité et retraite et elles ont donc une incidence directe sur le rapport actifs sur retraités⁵. Ces règles peuvent différer d'un régime à l'autre et, pour le même régime, sont susceptibles de varier dans le temps. D'autre part, c'est l'évolution des effectifs et des principales caractéristiques⁶ de la population affiliée qui constitue l'horizon du régime. La situation est là tout à fait différente selon que celui-ci couvre l'ensemble des résidents, la totalité de la population active ou une fraction de celle-ci. Les grands régimes légaux de sécurité sociale diffèrent sur ce point. Le régime de base britannique s'applique par exemple à l'ensemble de la population active, salariés tous secteurs confondus et travailleurs non salariés, tandis que le régime général français ne concerne que les salariés du secteur privé non agricole et du secteur public concurrentiel.

La différence est également importante entre les régimes fédérés dans l'ARRCO et le régime AGIRC. Dans le premier cas, l'obligation d'affiliation s'applique quasiment à l'ensemble des salariés du secteur privé et du secteur public concurrentiel ; dans le second, elle ne concerne que les seuls cadres et salariés assimilés de ces mêmes secteurs. Les régimes ARRCO s'appuient donc sur les perspectives d'évolution de la catégorie salariés dans son ensemble (hors fonctionnaires et salariés des monopoles d'Etat), alors que le régime AGIRC dépend de l'évolution, à l'intérieur de la catégorie globale des salariés, d'une catégorie professionnelle particulière, celle des cadres. C'est donc sur les mouvements susceptibles d'affecter ces populations spécifiques que doit être évalué l'avenir respectif des régimes.

5. Dans le cas français, par exemple, l'avenir des régimes de retraite est régulièrement évalué à partir du rapport population âgée de 20 à 59 ans sur population âgée de 60 ans et plus. Pour la limite à 60 ans correspond grosso-modo aux règles du régime général en vigueur au début des années 1990. En établissant la limite entre les deux populations, non plus à 60 ans, mais à 65 ans, les projections démographiques montrent que le rapport démographique à l'horizon 2020 sur cette nouvelle base est égal au rapport démographique de 1990 calculé selon l'ancienne formule (Willard, 1992, p. 197).

6. Interviennent notamment : le profil de carrière, qui a une incidence sur le montant des prestations versées ; le sexe, en raison des différences d'espérance de vie constatées ; la situation familiale, qui a une incidence plus ou moins importante selon la réglementation du régime en la matière (dispositions pour les couples, réversion, majorations pour enfants).

Un autre élément majeur du point de vue de la pérennité des régimes en répartition est celui qui concerne les acteurs impliqués dans leur gestion. Globalement, il doit s'agir d'acteurs porteurs d'intérêts généraux sur le territoire à l'intérieur duquel est appliquée l'obligation d'affiliation. D'une part, l'horizon temporel des régimes exige l'implication de responsables dont l'action s'inscrit elle-même dans la durée. D'autre part, la légitimité du mécanisme distributif à l'œuvre impose que les gestionnaires ne soient pas engagés dans la défense d'intérêts particuliers, catégoriels ou sectoriels, mais soient aptes à représenter l'ensemble des intérêts en présence. L'Etat se range de toute évidence parmi les acteurs susceptibles de remplir de telles conditions pour les régimes couvrant le territoire national. On peut également ajouter, dans le cas des régimes de salariés, les organisations nationales interprofessionnelles d'employeurs et de salariés dans la mesure où elles ont la capacité d'agréger, au niveau national, les intérêts des parties impliquées, c'est-à-dire les employeurs, les salariés actifs et les salariés retraités, considérés dans leur globalité. De telles organisations participent ainsi à la gestion du régime général en France et à celle de l'assurance-pension en Allemagne. Et elles sont entièrement responsables, à l'exclusion de toute intervention de l'Etat, du fonctionnement des régimes AGIRC et ARRCO.

L'impératif de renouvellement de la population affiliée dans les régimes en répartition conduit à dégager un type de régimes susceptible d'assurer la pérennité d'engagements financés selon cette technique. A grands traits, il s'agit de régimes obligatoires nationaux gérés par des acteurs porteurs d'intérêts généraux. Au-delà de ce type de régimes, on peut s'interroger sur la viabilité des autres régimes en répartition. Les régimes d'entreprise ou de branche, en particulier, ne paraissent pas viables à terme dans la mesure où ils s'appuient sur une base démographique beaucoup trop restreinte. En France, où le préfinancement des engagements est très peu pratiqué, il s'est par exemple produit un mouvement d'intégration aux fédérations nationales AGIRC et ARRCO des régimes obligatoires qui étaient confrontés à des difficultés consécutives aux évolutions du secteur d'activité qu'ils couvraient. Cela a notamment été le cas récemment du régime du personnel au sol d'Air France et celui des régimes du secteur bancaire. Parallèlement, les régimes volontaires d'entreprise à prestations définies, qui dans leur grande majorité n'étaient pas préfinancés, ont été très largement fermés ; certains ont entamé un processus de préfinancement de leurs engagements.

Les régimes du secteur public, notamment les régimes de fonctionnaires, représentent en la matière un cas particulier. Ils sont régulièrement financés en répartition ou du moins sans préfinancement. A l'image des régimes d'entreprise, ce sont des régimes d'employeur ; on peut même considérer qu'ils en constituent historiquement le prototype. L'Etat n'en est pas moins un employeur très spécifique. Comme les régimes de retraite, il

s'inscrit dans un horizon temporel de très longue durée, ce qui est indéniablement une garantie pour la pérennité des engagements. D'autant que les dispositions concernant les pensions, en particulier pour les fonctionnaires civils et militaires, sont un élément intégré au statut lui-même des personnels. Se pose toutefois la question du coût de ces engagements sur le long terme, notamment en fonction des perspectives d'évolution des effectifs. De ce point de vue, le cas des fonctionnaires est à dissocier de celui d'autres salariés du secteur public, en particulier ceux des monopoles d'Etat qui sont soumis à des évolutions démographiques relevant d'une logique différente.

L'exemple des chemins de fer en fournit une illustration. Le secteur est aujourd'hui affecté par une forte réduction des effectifs ; ce qui signifie que les régimes de retraite doivent faire face à des charges de pension très élevées par rapport à la masse salariale. Lorsqu'ils fonctionnent en répartition, le non-renouvellement de la population affiliée implique que les engagements ne peuvent être tenus qu'à condition d'augmenter en proportion l'effort contributif. Ainsi, en France, le régime de la SNCF n'est équilibré que grâce à une subvention importante de l'Etat (plus de 14 milliards de francs en 1991, Livre blanc, 1991, p. 42). Cet exemple met en évidence la précarité des régimes en répartition qui s'appuient sur une base démographique restreinte et qui ne disposent pas de la garantie de l'Etat. D'ailleurs, dans les pays où les régimes du secteur privé, d'entreprise ou de branche, ont pris une certaine ampleur, ceux-ci sont tenus de préfinancer leurs engagements ou y sont fortement incités par des dispositions fiscales. La pérennité des engagements n'en est pas automatiquement assurée pour autant ; mais les conditions de viabilité sur le long terme des régimes préfinancés renvoient à toute une autre série de questions.

* *
*

Bibliographie

- Amzallag, Jacques, Denis Campana, Florence Cheron et al. (1986). *La retraite en France*. Paris : Institut des actuaires français.
- apRoberts, Lucy et Emmanuel Reynaud (1992). *Les régimes de retraite à l'étranger : Etats-Unis, Allemagne, Royaume-Uni*. Paris : IRES.
- Bauer, Anne et Olivier Thorailleur (1993). *Mode de financement des retraites, épargne et croissance : une synthèse de la littérature théorique et empirique des années quatre-vingt*. Rapport élaboré à la demande de l'Observatoire des retraites. Paris : Caisse des dépôts et consignations et Centre de recherche sur l'épargne.
- Bodie, Zvi (1990). « Pensions as Retirement Income Insurance », *Journal of Economic Literature* 28, mars, pp. 28-49.
- Hagemann, Robert P. et Giuseppe Nicoletti (1989). « Les effets économiques du vieillissement démographique pour le financement des retraites publiques », *Revue économique de l'OCDE* 12, print., pp. 59-110.
- Ippolito, Richard A. (1986). *Pensions, Economics and Public Policy*. Homewood, Ill. : Dow Jones Irwin.
- Livre blanc sur les retraites : garantir dans l'équité les retraites de demain (1991). Paris : Documentation Française.
- Lynes, Tony (1985). *Paying for Pensions: the French Experience*. London : The London School of Economics and Political Science.
- Øverbye, Einar (1994). « Relation entre les régimes de retraite publics et professionnels dans les pays nordiques », dans ce numéro.
- Reynaud, Emmanuel (1992a), « Allemagne », pp. 149-232, in L. apRoberts et E. Reynaud, *Les régimes de retraite à l'étranger : Etats-Unis, Allemagne, Royaume-Uni*. Paris : IRES.
- Reynaud, Emmanuel (1992b), « Royaume-Uni », pp. 233-340, in L. apRoberts et E. Reynaud, *Les régimes de retraite à l'étranger : Etats-Unis, Allemagne, Royaume-Uni*. Paris : IRES.
- Reynaud, Emmanuel (1993a). *Les retraites complémentaires en France*. Commission des Communautés européennes, Réseau observatoire régimes complémentaires de retraite.
- Reynaud, Emmanuel (1993b). *Revenu des retraités : les régimes privés et autres régimes non publics en France*. Rapport réalisé pour l'OCDE. Paris : Institut de recherches économiques et sociales.
- Turner, John A. et Daniel J. Beller (eds) (1992). *Trends in Pensions 1992*. Washington DC : US Government Printing Office.
- Willard, Jean-Charles (1992). « L'avenir de la retraite complémentaire des cadres du point de vue technique », *Revue d'économie financière* 23, hiv., pp. 195-211.