Réformes et logiques des systèmes

Au début des années 1980, certains experts des systèmes de sécurité sociale européens tirent la sonnette d'alarme : une crise menacerait de frapper les régimes de retraite publics dès le début du XXIe siècle. A l'origine de cette crise, la faiblesse de la croissance économique, celle de la natalité et le vieillissement de la population. Certains pays de l'OCDE regardent donc du côté du secteur privé, comptant sur sa contribution pour financer les retraites à venir.

Les résultats de recherche présentés dans le cadre de cette partie sont le fruit de travaux menés par des experts des régimes de retraite privés en Belgique, en France, au Danemark, en Italie et aux Etats-Unis. Ils montrent bien la complexité des choix auxquels les politiques se trouvent confrontés lorsqu'il s'agit de progresser sur la voie de la privatisation des systèmes de retraite, dans la mesure où ces choix sont susceptibles de se solder par un appauvrissement des personnes âgées.

Les choix politiques renvoient à trois questions principales. Tout d'abord, faut-il opter pour des régimes obligatoires en répartition, tels qu'on les connaît en France, ou pour des régimes volontaires en capitalisation, adoptés au Royaume-Uni et aux Etats-Unis ? Les régimes en capitalisation sont sensibles aux mauvaises performances des investissements, à la baisse des taux d'intérêt et à l'augmentation de l'inflation ; quels acteurs doivent être amenés à supporter ces risques : les salariés, les employeurs, les actionnaires, les compagnies d'assurance ou l'Etat ? Enfin, dans quelle mesure les régimes en capitalisation doivent-ils bénéficier de dispositions fiscales avantageuses ?

Les choix finalement opérés auront une incidence importante sur l'influence qu'exercent les différents acteurs des régimes de retraite sur le marché du travail et les marchés financiers. Si l'on décide, par exemple, qu'il faut assurer le financement des retraites complémentaires par capitalisation, cela implique que le secteur de la retraite privée est appelé à devenir le vecteur principal de financement de l'économie. Aux Etats-Unis, où les régimes complémentaires sont financés par capitalisation, les fonds de pension fournissent actuellement davantage de capitaux à l'économie nationale que les banques commerciales elles-mêmes.

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 Thorailler, 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.