
Réforme des retraites et ressources des personnes âgées : quelques enseignements des expériences étrangères

*Pierre CONCIALDI **, *Antoine MATH ***

L'IRES et le réseau ENRSP (European Network for Research on Supplementary Pensions) ont organisé les 17 et 18 octobre 2002 à Paris, avec le soutien de l'Observatoire des Retraites et de la Mission Recherche (MiRe-DREES) du ministère des Affaires sociales, un colloque international intitulé « L'évolution des modes de financement des retraites et des revenus des personnes âgées ». L'ENRSP est un réseau regroupant depuis une dizaine d'années des chercheurs européens, nord américains et japonais. Les travaux de l'ENRSP portent sur le fonctionnement et l'évolution des systèmes de retraite (voir encadré 1). A cet égard, les pays de l'Union européenne sont engagés depuis une dizaine d'années dans des processus de réformes de leurs régimes de retraite. Que peut-on attendre de ces changements ? Quels problèmes posent-ils ? Quelles sont les conséquences sur les revenus des personnes âgées ? Dans quelle mesure ces transformations sont-elles susceptibles, ou non, de remettre en cause la raison d'être des systèmes publics de retraite qui est de procurer un niveau adéquat de revenu aux personnes âgées ? Le colloque avait pour objectif de débattre ces questions et de dresser un état des lieux des problèmes très concrets que les réformes soulèvent et qui restent, dans une large mesure, mal connus, en particulier dans leur perspective comparative. Cet article présente un aperçu des éclairages apportés à cette occasion par une vingtaine de chercheurs européens, mais aussi américains et japonais (voir encadré 2 en fin de texte).

Encadré 1

Présentation de l'ENRSP**Réseau européen pour la recherche sur les retraites complémentaires**

Le « Réseau européen pour la recherche sur les retraites complémentaires » (ENRSP - European Network for Research on Supplementary Pensions) a été créé à la suite d'un colloque international organisé en janvier 1994 par l'IRES. Depuis sa création, ce réseau a organisé plusieurs manifestations à Münster (1996), Dublin (1997), Rome (1998) et Amsterdam (1999). Initialement, les travaux de l'ENRSP ont porté sur le rôle joué spécifiquement par les retraites complémentaires dans l'Union européenne. Le champ de l'ENRSP s'est rapidement étendu à l'ensemble des systèmes de retraite. Par ailleurs, l'ENRSP regroupe non seulement des chercheurs européens, mais également nord américains et japonais. L'ENRSP est actuellement présidé par le professeur Heinz-Dietrich Steinmeyer (Université de Münster, Allemagne).

Les communications présentées à certains des colloques organisés par l'ENRSP ont donné lieu aux publications suivantes :

Colloque de Paris

« Les retraites complémentaires : acteurs, enjeux, perspectives », numéro spécial de *La Revue de l'IRES*, n°15, été 1994.

International Perspectives on Supplementary Pensions : Actors and Issues, Quorum Books, 1996.

Colloque de Dublin

The Role of the State in Pension Provision : Employer, Regulator, Provider, Kluwer Academic Publishers, 1999.

Colloque de Münster

Les retraites dans l'Union européenne, L'Harmattan, 1998 (avec le concours de la Caisse des dépôts et consignations et de l'Observatoire des retraites) ;

Pensions in the European Union : Adapting to Economic and Social Change, Kluwer Academic Publishers, 2000.

Pour en savoir plus sur l'ENRSP, voir :
http://www.uni-muenster.de/Jura.awr/Abt_III/enrsp/Welcome.html

Les réformes et leurs effets sur les revenus des personnes âgées : un tour d'horizon

Les réformes entreprises en Europe depuis le début des années 1990 ont pour point commun de chercher à limiter les dépenses futures des retraites par répartition et, de façon corollaire mais variable selon les pays, de pro-

mouvoir les dispositifs en capitalisation. Les évolutions sont aussi caractérisées, surtout dans les pays où la place de la capitalisation est importante, par le basculement de retraites professionnelles par capitalisation établies dans un cadre collectif vers des dispositifs d'épargne retraite plus individuels.

Une faible visibilité des conséquences sociales des réformes

Antoine Math est revenu sur les modalités des réformes elles-mêmes et la façon dont a été abordée la question des effets sur les revenus futurs des personnes âgées. Si les réformes des années 1990 ne semblent pourtant pas avoir eu d'impact majeur et immédiatement visible, ni sur le niveau des dépenses totales, ni sur le montant des retraites par répartition, cela ne veut pas dire que les changements opérés sont marginaux. Ces réformes sont en effet mises en œuvre très graduellement, avec de longues périodes transitoires. Les conséquences sociales sont également rendues peu visibles au moment où la décision est prise. Ces caractéristiques des réformes, progressivité de la mise en œuvre et opacification des effets futurs sur les montants des prestations, permettent de faire accepter les changements défavorables et en particulier de convaincre plus facilement les organisations syndicales. La façon de faire passer des réformes difficiles pour les retraites par répartition a aussi souvent consisté à les présenter comme inéluctables du fait des évolutions démographiques, des contraintes économiques ou de la construction européenne.

Les changements intervenus depuis le début des années 1990 auront pour effet de limiter les dépenses de retraite par répartition même si elles peuvent aussi répondre à d'autres logiques : recherche de nouvelles recettes, recul de l'âge de cessation d'activité, promotion de l'épargne. Tous les changements ne conduisent pas à une diminution des prestations. Notons ainsi les importantes améliorations apportées récemment aux filets de sécurité (de type « minimum vieillesse ») dans des pays comme l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie, l'Espagne ou le Portugal. La gamme des moyens conduisant à diminuer le taux de remplacement des retraites par répartition (le ratio retraite/salaire) est vaste : modification de la formule de calcul de façon à baisser explicitement le taux de remplacement, augmentation des charges prélevées sur les retraites, remplacement du système à prestation définie par un système à cotisation définie avec un gel du taux de cotisation, durcissement des paramètres pour l'attribution ou le calcul des retraites (âge légal de départ à la retraite, allongement du nombre d'années ou de cotisations nécessaires, etc.), indexation plus défavorable des retraites liquidées, indexation plus défavorable des salaires ou droits acquis pris en compte dans le calcul de la retraite, alignement des règles des régimes les plus favorables sur des régimes moins généreux.

De ce point de vue, la France, avec la réforme du régime général en 1993 et surtout les changements pour les retraites complémentaires en 1996, se caractérise par le fait d'avoir joué simultanément sur les nombreux paramètres possibles pour ce qui concerne les salariés du privé : indexation des retraites des régimes de base et des régimes complémentaires sur l'inflation et non plus sur les salaires, forte dégradation de l'indexation des salaires passés (ou des points acquis) servant au calcul des retraites, allongement des années prises en compte pour ce même calcul, allongement de la durée de cotisation pour une retraite à taux plein, nouveaux prélèvements (cotisations d'assurance maladie puis CSG) pesant sur les retraites.

Depuis les réformes, les premiers effets sensibles sont imputables d'une part à l'indexation sur les prix des retraites déjà liquidées et d'autre part à l'introduction de nouveaux prélèvements sur les retraites, de l'ordre de 7 points depuis 1987, le seul changement qui concerne aussi les retraites des salariés du secteur public. Les autres changements n'ont pas encore produit l'essentiel de leurs effets. Ces changements équivalant à diminuer les taux de remplacement. Les calculs effectués sur des carrières salariales types complètes par le Conseil d'Orientation des Retraites (COR) concluent à une baisse du taux de remplacement d'environ 20 % entre 2000 et 2040 pour les salariés du secteur privé. La baisse est plus importante, de l'ordre de 30 %, lorsque les calculs portent sur l'évolution entre 1990, avant les changements, et 2040.

L'impact des transformations du marché du travail sur les droits à retraite

Les calculs qui concluent à une baisse conséquente des taux de remplacement des retraites des salariés du privé ont été effectués pour des salariés justifiant d'une carrière complète de 40 années de travail à temps plein. Bien que l'on dispose de peu d'études sur ce point, la dégradation sera plus douloureuse pour les salariés ayant travaillé à temps partiel ou connu des carrières discontinues ou incomplètes, salariés parmi lesquels les femmes figurent au premier rang.

Jean-Marc Dupuis et Claire El Moudden se sont justement intéressés aux conséquences sur les droits à pension en France résultant des transformations du marché du travail qui affectent les carrières professionnelles : périodes de chômage et changements d'emploi plus fréquents, entrée plus tardive et plus difficile sur le marché du travail, temps partiel qui concerne environ 3 actives occupées sur 10, situation plus fréquente de pauvreté laborieuse, développement de nouvelles formes, dites atypiques, de travail. Leur approche empirique repose sur la méthode des cas-types qui consiste à évaluer quelle est la retraite versée par le régime général et les régimes de

retraite complémentaire pour des personnes ayant connu des aléas de carrière.

Leur premier résultat est que même une carrière sans aléas peut mener à une faible retraite. Ainsi, un salarié à temps plein pendant 40 ans percevra une retraite inférieure au Smic net lorsque la carrière s'est effectuée à un salaire inférieur ou égal à 120 % du Smic brut. Toutefois, un salarié commençant sa carrière au Smic et qui bénéficie d'une croissance annuelle supérieure de 0,8 % à celle du Smic verra sa retraite dépasser le montant du Smic net.

Ils montrent également que le chômage indemnisé a une incidence assez faible sur les droits à retraite, tant que les périodes ne dépassent pas 20 ans (25 ans en 2008) au cours de la carrière (les trimestres sont validés au régime général). Par contre, les carrières marquées par des périodes non validées sont très pénalisantes surtout pour des départs avant 65 ans. La carrière peut être abrégée par de telles périodes en raison de l'allongement des études, d'une première insertion difficile ou d'interruptions n'ouvrant pas droit à validation de trimestres (chômage non indemnisé, RMI, API...). Le départ avec une carrière incomplète (moins de 40 ans) avant 65 ans ampute fortement à la fois le niveau de la retraite du régime général, en particulier à travers des abattements importants (« décote »), et le niveau de la retraite complémentaire, doublement, à travers les points acquis (strictement proportionnels aux cotisations) et du fait d'abattements par trimestre manquant. Ainsi un salarié ayant réalisé toute sa carrière à 1,5 fois le Smic à temps plein et ayant validé 37 annuités percevra à 60 ans une pension égale au Smic net seulement. Seront au dessous du minimum vieillesse (70 % du Smic net) les salariés au Smic et ayant validé 37 annuités ou à 120 % du Smic et ayant validé 36 annuités. Une telle pénalisation est d'autant plus discutable que certains aléas de carrière présentent un caractère non volontaire : insertion difficile dans l'emploi, périodes de chômage non indemnisé, faibles salaires. Il en va de même du temps partiel subi. Le temps partiel a des incidences très variables selon les carrières. Le temps partiel se trouve intégralement répercuté dans la pension des régimes complémentaires puisque l'acquisition de points est strictement proportionnelle aux cotisations et donc aux salaires. Dans le régime général, l'effet du temps partiel sur les trimestres validés est plus limité en général (sauf situations peu fréquentes de temps partiel extrêmement court et à bas salaire). Mais le temps partiel a un impact d'autant plus important sur la retraite du régime général qu'il a duré très longtemps au point d'être pris en compte dans les 25 meilleures années et qu'il joue sur le salaire de référence à partir duquel est calculé la retraite. Finalement ce n'est pas tant le temps partiel en tant que tel que le niveau du salaire mensuel ou annuel qui en résulte qui est pénalisant au niveau des droits à retraite.

Jean-Marc Dupuis et Claire El Moudden montrent également que la pluriactivité simultanée, par exemple l'exercice d'activités salariée et non salariée en même temps, n'est pas pénalisante. Par contre, un changement d'activité au cours d'une carrière avec changement du régime de retraite (la « pluriactivité successive ») s'avère particulièrement pénalisée par le système de retraite. Cette question de la prise en compte des aléas de carrière se retrouve un peu partout en Europe. Elle s'est trouvée au centre du débat de la réforme allemande (contribution de Mechhild Veil, *cf.* plus loin) et constitue un élément d'inquiétude très fort des acteurs syndicaux en Italie, le nouveau système étant particulièrement impitoyable avec les carrières hors normes (contribution de Roberto Pizzuti).

***Les effets des réformes sur le niveau des retraites :
la France mise en perspective***

Si le sens des réformes entreprises tant en France que dans les autres pays européens ne fait guère de doute, leur ampleur, et a fortiori l'ampleur des réformes françaises en comparaison de celles des autres pays, reste mal connue.

Un premier moyen de comparaison consiste à estimer, à partir de données macroéconomiques sur l'évolution des dépenses, quelle va être l'évolution moyenne des retraites durant les prochaines décennies, à législation inchangée. A partir des projections de dépenses rassemblées dans un cadre harmonisé avec le concours des Etats membres par le Comité de politique européenne de l'Union européenne, Antoine Math a proposé comme indicateurs pouvant capturer les évolutions dans un cadre comparatif, la retraite moyenne par personne âgée, exprimé en % du PIB par tête ou en % du PIB par personne employée. Ces deux indicateurs macroéconomiques de l'évolution des taux de remplacement convergent pour montrer que la France se trouve parmi les pays où les réformes des années 1990 auront les effets les plus sensibles. Derrière le Royaume-Uni, où le niveau relatif de la retraite par répartition pourtant déjà très faible baissera de l'ordre de 40 à 50 % d'ici à 2050, la France figure avec l'Italie, la Suède et l'Allemagne parmi les pays où les réformes entreprises devraient entraîner une baisse de l'ordre de 20 %. Ces résultats montrent que des réformes ayant consisté à durcir certains paramètres sans changer la logique du système, comme en France ou en Allemagne, peuvent conduire à des baisses des taux de remplacement aussi fortes que des réformes transformant l'architecture d'ensemble du système comme en Italie ou en Suède. Ces résultats démontrent que les nombreux commentaires ou travaux comparatifs présentant le cas français, comme celui d'un pays qui n'aurait pas réformé son système ou dont les réformes seraient bénignes, sont totalement infondés.

Un autre moyen utilisé pour évaluer l'effet des réformes consiste à calculer la retraite pour des carrières types, avant et après réforme. De tels calculs effectués par les chercheurs de l'OFCE pour l'Allemagne, l'Italie et la France confirment que les réformes décidées dans ces trois pays auront bien pour effet de réduire le niveau relatif des retraites de façon conséquente. Ils montrent aussi que cette baisse sera plus importante pour les bas salaires, ce qui conduira à rapprocher les taux de remplacement des retraites par répartition. Cette réduction des écarts entre les taux de remplacement semble être le corollaire logique des réformes visant à rendre les systèmes plus contributifs et à lier plus étroitement les prestations et les cotisations. De ce point de vue, les réformes reproduisent plus fortement les inégalités salariales du marché du travail, gommant beaucoup moins les accidents de carrière, et vont conduire, par rapport aux règles antérieures, à une plus grande inégalité dans la distribution des retraites par répartition. En outre, si l'on prend en compte les nouveaux dispositifs par capitalisation dans le cas de la nouvelle réforme allemande, les calculs montrent que les hauts salaires sont les grands gagnants de la réforme au détriment des bas salaires.

Vers une exacerbation des inégalités de revenus des personnes âgées

L'affaiblissement des retraites par répartition et la montée des dispositifs pré-financés devraient conduire, toutes choses égales par ailleurs, à une augmentation des inégalités dans la distribution des revenus de la population âgée. D'abord, comme le montrent les calculs de carrières types, les réformes vont conduire à diminuer davantage les taux de remplacement des retraites par répartition pour les bas salaires, ce qui devrait conduire, toutes choses égales par ailleurs, à un accroissement des inégalités dans la distribution des retraites par répartition. Ensuite, les travaux sur les composantes des inégalités montrent que les retraites par répartition tendent à diminuer les inégalités de revenu, et ce d'autant plus que leur poids est important, tandis que les retraites par capitalisation, à l'instar des autres revenus du capital, sont très inégalement distribuées et tendent à augmenter les inégalités de revenu partout où elles existent. La substitution progressive à long terme de la capitalisation à de la répartition va en conséquence très probablement exacerber les inégalités entre personnes âgées.

Les données d'enquête confirment que les bénéfices des retraites par capitalisation sont très inégalement répartis que cette forme de retraite tiennent une place importante comme aux Etats-Unis, au Canada, aux Pays-Bas, en Irlande et au Royaume-Uni ou qu'elle occupe une place plus réduite comme en Suède ou en Allemagne. Le bénéficiaire type des dispositifs de retraite par capitalisation est plutôt un homme, salarié à temps plein, disposant d'un salaire élevé et travaillant dans une grande entreprise ou dans le

secteur public. Le taux de couverture est certes très variable selon les pays : à peine un salarié sur deux est couvert au Royaume-Uni, en Allemagne, au Canada et aux Etats-Unis, mais environ 90 % des salariés sont couverts au Danemark, aux Pays-Bas et en Suède où ces dispositifs résultent d'accords professionnels rendus obligatoires pour les entreprises. Mais un taux de couverture élevé n'est pas le gage suffisant d'une distribution égalitaire des ressources apportées par les retraites complémentaires professionnelles. Quand ils sont couverts, les salariés les moins bien rémunérés et les plus précaires, en retirent très peu de bénéfices en comparaison des plus hauts salaires et ce, dans tous les pays. Aux Pays-Bas par exemple où les retraites professionnelles par capitalisation couvrent presque toute la population et où elles représentent en moyenne la moitié du revenu des personnes de plus de 65 ans, elles représentent moins de 10 % des revenus des 40 % de personnes âgées disposant des plus faibles revenus (et moins de 5 % des revenus du premier quintile) alors qu'elles représentent plus de 60 % des revenus des personnes âgées situées dans le quintile le plus élevé de la distribution des revenus. Les retraites par capitalisation tendent à amplifier les inégalités sur le marché du travail tandis que les systèmes par répartition les reproduisent voire comportent des règles qui tendent à les atténuer. Les données d'enquête confirment ces effets différenciés au niveau des inégalités entre femmes et hommes. Le caractère inégalitaire des retraites par capitalisation vient de l'absence ou de la quasi-absence d'éléments redistributifs pour compenser de faibles revenus d'activité et de leur concentration sur la main d'œuvre de base. Ces inégalités face aux retraites privées se cumulent avec les inégalités, probablement encore plus grandes, face aux autres revenus du capital (assurance-vie, plans d'épargne individuels en vue de la retraite, portefeuilles personnels de valeurs mobilières, etc.). La capacité d'épargner pour les vieux jours est d'autant plus forte que les revenus sont élevés.

L'introduction de dispositifs en capitalisation pose plus de problèmes qu'elle n'est censée en résoudre : les exemples de l'Italie, de la Hongrie, de la Pologne et de l'Allemagne

Le cas de l'Italie

Les contributions de Marcello Messeri et Roberto Pizzuti ont porté sur les conséquences des réformes entreprises dans les années 1990 en Italie et la difficile émergence d'un pilier en capitalisation destiné à palier la rétraction des retraites par répartition. Les réformes vont aboutir très lentement à une transformation du système par répartition traditionnel en un système de comptes notionnels à cotisation définie, dans lequel le niveau de la retraite dépendra conjointement de l'âge de départ à la retraite et de l'évolution de

l'espérance de vie. Seules les plus jeunes générations seront véritablement touchées. Les personnes qui avaient cotisé au moins 18 ans au moment de l'entrée en vigueur de la loi en 1996 ne sont pas concernées par le nouveau système introduit (ils sont néanmoins concernés, mais dans une moindre mesure, par les changements apportés par la réforme antérieure de 1992, en particulier par le recul de l'âge de la retraite et l'allongement de la période de référence servant au calcul de la retraite). Les autres sont touchées seulement au prorata des années cotisées à partir de 1996. Les premiers salariés dont la retraite commencera entièrement à dépendre du nouveau système partiront vers 2020. Les effets de la réforme seront donc très tardifs. Ils seront néanmoins radicaux à terme sur le niveau des retraites : alors que la part des personnes âgées devrait doubler d'ici à une quarantaine d'années, les projections officielles indiquent que la part du PIB consacrée aux retraites par répartition serait maintenue à son niveau actuel, voire diminuerait.

Se pose donc désormais le problème de trouver des moyens pour compléter la future retraite insuffisante des jeunes d'aujourd'hui. Marcello Messori qui est président du Mefop, une organisation s'occupant du développement du marché des fonds de pension, a présenté le cadre légal et fiscal mis en place à partir de 1996 pour encourager ces fonds. Le taux de participation des salariés à une retraite complémentaire par capitalisation s'est fortement élevé suite aux réformes pour atteindre environ 10 % des travailleurs en 2001 (15 % dans le secteur privé). La croissance a été très rapide si on la compare aux autres pays ayant une plus longue tradition que l'Italie. Du fait du caractère récent des changements, les avoirs accumulés restent faibles et des projets prévoient de rendre ces dispositifs obligatoires pour doper le marché des fonds de pension. Selon Marcello Messori, il serait peu légitime d'obliger les salariés à épargner dans la mesure où ces fonds sont à cotisation définie et que les risques financiers sont supportés par les cotisants. L'idée est aussi avancée d'utiliser une partie plus importante des *trattamenti di fine rapporto* (TFR) pour développer les nouveaux fonds de pension. Les TFR sont des dispositifs d'épargne salariale obligatoire pour les salariés en CDI : l'épargne provient d'un prélèvement de 6,7 % du salaire que l'entreprise conserve et que les salariés peuvent récupérer en capital au moment où ils quittent l'entreprise (licenciements, retraite). Comme les entreprises paient des taux d'intérêt très faibles sur ces sommes épargnées, ces dispositifs constituent pour elles un moyen pratique et bon marché de se financer. Le patronat italien craint que les entreprises perdent le contrôle sur cette épargne et se montre réticent à augmenter les possibilités de transfert des TFR vers les fonds de pension, ce qui a déjà été rendu possible (la part de TFR utilisée pour les fonds de pension représente en moyenne environ 2 % du salaire).

Marcello Messori et Roberto Pizzuti examinent les nombreux problèmes non résolus par les nouveaux fonds de pension (concurrence, coûts de gestion, efficacité opérationnelle, fiscalité). Ces fonds posent aussi problème dans la mesure où ils ne parviennent pas à garantir une couverture adéquate à de larges pans de la population, les travailleurs atypiques, et surtout les jeunes, employés pour des périodes de plus en plus longues avec des contrats aidés à durée déterminée, qui sont justement ceux qui pâtiront de retraites par répartition fortement amputées avec le nouveau système. Par ailleurs, le développement des fonds de pensions coûtera cher au budget de l'Etat et privera les budgets sociaux de ressources du fait des exonérations. Il coûtera aussi cher aux jeunes générations en prélèvements supplémentaires alors même que la réforme du système par répartition visait à limiter les taux de cotisation : en raison du phénomène bien connu de la double charge, les jeunes devront cotiser pour les retraites par répartition des retraités actuels mais aussi pour épargner pour leurs vieux jours. En définitive, Roberto Pizzuti remet en cause la stratégie adoptée depuis la fin des années 1990 : si l'on tient compte du grand nombre de PME du système productif italien, de l'étroitesse du marché boursier italien et de la rareté de l'offre de nouvelles actions par les entreprises nationales, des coûts de gestion importants et des risques élevés et avérés qui caractérisent l'activité des fonds de pension à capitalisation, un développement excessif de ces fonds comporte des risques aussi bien pour le fonctionnement du système de retraite que pour les possibilités de croissance de l'économie italienne.

Les exemples de la Hongrie et de la Pologne

A la fin des années 1990, sous l'impulsion et avec l'aide d'organisations internationales comme la Banque Mondiale, la Hongrie et la Pologne se sont engagées dans la voie d'une restructuration complète de leurs régimes de retraite. L'objectif était de remplacer une partie du régime public des retraites financé par répartition par un nouveau système de comptes d'épargne individuelle, gérés selon des méthodes commerciales. Ces pays ont été les premiers en Europe centrale à mettre en place ce type de réforme et leur expérience précoce a suscité un grand intérêt, notamment dans les pays dont les gouvernements envisagent de prendre des mesures similaires. Plusieurs études ont été commanditées par le BIT sur ces expériences. La contribution d'Elaine Fultz, experte en sécurité sociale du BIT, a présenté une vue comparative des réformes mises en œuvre en Hongrie et en Pologne en mettant en lumière les différences mais aussi les points communs entre ces deux expériences.

La principale différence porte sur l'ampleur de la restructuration des régimes de retraite publics entreprise dans les deux pays. En Hongrie, le système public de retraite a vu sa part réduite mais la logique est restée in-

changée et les transformations ont été étalées dans le temps. Par conséquent, certaines des critiques adressées avant la réforme au système subsistent. Par exemple, les pensions continuent à rester indexées sur les prix. En Pologne, la réorganisation a entraîné un remplacement total du système préexistant à prestation définie par un système de comptes individuels à cotisation définie. Les principales caractéristiques du nouveau système portent sur le renforcement du lien entre cotisations et prestations, la suppression des éléments redistributifs envers les bas revenus et la réduction automatique des prestations en cas d'allongement de l'espérance de vie. Ces changements devraient entraîner une baisse considérable des pensions dont le niveau devrait tomber au dessous des normes définies par le BIT.

Malgré cette différence importante, les points communs entre les deux pays sont nombreux et soulignent, dans une large mesure, les problèmes que soulèvent la mise en œuvre de dispositifs en capitalisation.

Un premier problème réside dans les difficultés de mise en œuvre des réformes. Celles-ci sont intervenues dans un contexte où les anciens régimes publics de retraite étaient largement décrédibilisés dans l'opinion, ce qui a favorisé l'adoption précipitée de réformes. Celles-ci ont été lancées sans prendre le temps, notamment, de mettre en place les systèmes d'information nécessaires, ce qui pose un redoutable problème dans la mesure où les deux réformes sont fondées sur une plus grande individualisation des droits à retraite. En Hongrie, les comptes individuels n'ont pas pu être mis en place rapidement. Les cotisations versées par les entreprises pour le compte de leurs salariés ont néanmoins commencé à être versées aux fonds de pension, mais sans information claire ni transparente sur l'identité de leurs bénéficiaires et sans non plus de réel pouvoir de contrôle des pouvoirs publics sur le respect des obligations de cotisation faites aux employeurs. Le problème s'est posé différemment en Pologne où c'est l'organisme de sécurité sociale polonais (ZUS) qui doit collecter les sommes versées pour les transférer ensuite aux fonds de pension gestionnaires. Ce problème est d'autant plus aigu pour l'organisme public que des pénalités élevées sont prévues en cas de retard de ZUS dans le versement aux fonds de pension privés des sommes collectées. Or, pratiquement aucun délai de préparation n'a été prévu entre la date à laquelle la loi a été votée et la date à laquelle elle devait entrer en vigueur. D'où l'impossibilité pratique pour l'organisme de sécurité sociale polonais de procéder aux transferts de fonds, ce qui a paralysé le fonctionnement du système durant les premières années. Deux ans après le vote de la loi, on estime que 20 % à 30 % des transferts mensuels ne peuvent pas être réalisés.

Un autre problème porte sur l'absence de visibilité des conséquences des réformes engagées. Ce problème tient pour une part à la nature des réformes engagées qui visent à passer d'un système à prestation définie à un

système à cotisation définie, c'est-à-dire d'un système où les salariés savent ce qu'ils vont recevoir à la retraite à un système où les salariés savent ce qu'ils vont payer, sans connaître la contrepartie qu'ils en recevront à la retraite. Mais les conditions de mise en œuvre des réformes dans les deux pays en accentuent fortement les effets, illustrant certaines des conséquences largement méconnues de ce type de réforme. En Pologne, le problème provient du fait que la législation sur le calcul et le paiement des prestations futures n'existe tout simplement pas. Ce qui laisse en suspens trois questions majeures pour les futurs retraités :

- qui versera les prestations : un fond de pension, ou plusieurs, ou une compagnie d'assurance auprès de laquelle le(s) fonds de pension pourrai(en)t acheter des rentes ?

- les règles de conversion du capital en rente seront-elles neutres du point de vue de l'espérance de vie entre hommes et femmes ou tiendront-elles compte de ces différences ?

- comment les prestations futures seront-elles ajustées en fonction de l'inflation ?

Les questions qui se posent en Hongrie sur ce point sont assez semblables mais elles proviennent non pas d'un vide de la législation, mais d'un décalage entre ce que prévoit la loi et les pratiques des entreprises qui opèrent sur ce marché. La loi prévoit en effet que les salariés peuvent choisir le type d'entreprise – fonds de pension ou compagnie d'assurance – qui leur versera leur rente au moment du départ en retraite. Cependant, si les fonds de pension souhaitent effectivement s'occuper de placer et gérer les sommes collectées, ils ont affiché leur refus de procéder au versement des rentes. La loi prévoit également que les tables de mortalité utilisées pour le calcul des rentes doivent être « neutres », notamment quant aux différences d'espérance de vie entre hommes et femmes. Cependant, les compagnies d'assurance opposent de fortes réticences par rapport à cette obligation. Par ailleurs, même si elles s'y conformaient, aucune disposition réglementaire ne précise la méthodologie qu'elles devraient utiliser pour le calcul de ces tables de mortalité... Enfin la loi indique que les prestations servies doivent être revalorisées selon les mêmes règles que les pension publiques (inflation plus une part de la croissance des salaires). Mais il n'existe aucun placement – en Hongrie ou ailleurs – qui permette de garantir les règles d'indexation prévues par la loi.

Un autre problème majeur concerne la domination, par quelque firmes, du marché de la retraite et, en conséquence, la médiocrité des performances de ces fonds de pension. Dans les deux pays, une force de frappe commerciale impressionnante a été déployée pour convaincre les salariés d'adhérer à tel ou tel fond de pension. La Pologne a atteint dans ce domaine des records : 400 000 personnes ont été employées par les marchands de retraite

pour vendre leurs produits, soit 8 fois plus – par rapport au marché potentiel – que ce qu'on avait observé dans les pays d'Amérique latine où des changements similaires se sont produits. A la suite de cette débauche d'efforts publicitaires, seule une poignée de firmes a survécu, d'où un mouvement de concentration important. En Hongrie, 80 % des fonds sont gérés par seulement 5 entreprises – sur les 60 initialement engagées sur ce marché – et en Pologne, 60 % des fonds sont gérés par seulement 3 entreprises. Une telle concentration restreint évidemment la liberté de choix des salariés. D'autant que les performances des fonds de pension ont été catastrophiques au cours de ces dernières années. Entre 1998 et 2000, la performance moyenne des fonds de pension hongrois a été de -4,1 % par an en termes réels (hors inflation) et en Pologne les performances sont comprises entre -3 % et -11 %. Contrairement à ce qu'on pourrait penser, ces performances négatives ne s'expliquent pas par la mauvaise tenue de la Bourse, car la plupart des actifs sont investis en obligations d'Etat, lesquelles offrent des rendements très avantageux dans les deux pays. En Hongrie, cette médiocre performance s'explique par l'importance des frais de gestion qui sont particulièrement élevés. En Pologne, ce sont les frais de propagande (désormais privatisée et marchande, d'où la dénomination usuelle de « coûts de commercialisation ») qui ont fortement pesé sur les rendements des fonds de pension.

Enfin, le dernier problème commun aux deux pays concerne ce que les spécialistes appellent les « coûts de transition », à savoir le fait que la transition d'un système en répartition vers un système en capitalisation engendre des coûts supplémentaires liés au fait qu'il faut tenir les engagements pris envers les anciennes générations et, dans le même temps, accumuler l'épargne nécessaire au financement des pensions des générations les plus jeunes. Dans les deux pays, ce coût est estimé à environ 20 % des dépenses publiques de retraite. En d'autres termes, le passage d'un régime en répartition vers un régime en capitalisation – même partiel – accroît les besoins de financement en matière de retraite. Ce n'est donc aucunement un moyen de limiter les besoins de financement des régimes de retraite.

La réforme allemande

La logique principale de la réforme allemande de 2001 est également de changer progressivement le *mix* entre répartition et capitalisation. Hans Viebrok et Mechhild Veil ont présenté et analysé le système allemand et les implications de la réforme.

La retraite de base par répartition (*Gesetzliche Rentenversicherung GRV*) concerne notamment les salariés du secteur privé, les artisans et les enseignants. Elle est financée par des cotisations proportionnelles aux salaires (jusqu'à un plafond de ressources) partagées également entre cotisations salariales et employeurs. Le système comporte un certain nombre

d'éléments redistributifs qui aboutissent à ce que le taux de remplacement diminue, encore plus qu'en France, à mesure que les revenus augmentent.

Le second pilier est traditionnellement constitué par les retraites professionnelles de branche et d'entreprise par capitalisation et à prestation définie. Ces dispositifs sont fortement encadrés (obligations de réserves, ré-assurances, etc.) ce qui en limite fortement les risques. Toutefois, moins de la moitié des salariés sont concernés. Dans la partie Ouest de l'Allemagne, seulement 52 % des entreprises de 20 à 49 employés disposaient de dispositifs en 1999 contre 97 % des entreprises d'au moins 1000 employés. Mais seulement 21 % des employés des entreprises de 20 à 49 employés étaient concernés contre 86 % des employés des grandes entreprises. Dans la partie Est du pays, très peu d'entreprises proposent de telles retraites. En raison d'une condition d'âge minimum (d'au moins 30 ans) et de condition de stage préalable dans l'entreprise, les salariés les plus jeunes et les plus précaires ne sont pas couverts. En raison de l'importance des retraites par répartition, ce second pilier apporte en moyenne de l'ordre de 5 à 10 % de ce qu'apporte la retraite de base.

Les portefeuilles financiers et d'assurance vie, très populaires en Allemagne, jouent de fait le rôle d'un troisième pilier de retraite individuelle, puisque l'épargne accumulée sert souvent pour les vieux jours, les produits accumulés étant souvent transformés en rentes viagères lors de la retraite. En 1997, près de la moitié des ménages allemands détenaient des produits d'assurance vie et près d'un quart des titres financiers (actions ou obligations). Ces formes d'épargne sont d'autant plus répandues qu'elles bénéficient d'avantages fiscaux conséquents.

Avec la réforme, la formule de calcul de la retraite de base est modifiée ce qui aboutira à réduire progressivement d'ici à 2030 le taux de remplacement de la retraite « standard » de 70 à 64 ou 63 %. L'objectif est de limiter le taux de cotisation à 20 % jusqu'en 2020 et ensuite à 22 % jusqu'en 2030. Les éléments redistributifs sont fortement réduits (pensions de réversion notamment) et, en rendant le système plus contributif, la baisse des taux de remplacement est plus forte pour les bas revenus que pour les hauts revenus.

A compter du 1^{er} janvier 2003 est aussi introduit un filet de sécurité pour les personnes âgées de type « minimum vieillesse ». Auparavant les personnes âgées pauvres étaient logées à la même (pauvre) enseigne que les autres pauvres : un filet de sécurité très bas et stigmatisant (*Sozialhilfe*) accordé seulement après qu'ait joué l'obligation alimentaire.

Parallèlement à la baisse de la retraite de base, des avantages fiscaux seront accordés aux différentes formes d'accumulation financière, retraite complémentaire collective traditionnelle ou nouveaux plans individuels d'épargne retraite. Pour les retraites professionnelles par capitalisation, les

systèmes à cotisation définie sont désormais autorisés. Par ailleurs, de très forts soutiens fiscaux, exonérations de cotisations dans certains cas, mais surtout réductions d'impôt ou déductions de revenus imposables sont accordés, surtout pour les plans individuels d'épargne retraite. L'administration fiscale accorde soit une réduction forfaitaire d'impôt (avec un supplément pour chaque enfant à charge), soit un abattement de revenu imposable, selon ce qui est le plus avantageux pour le contribuable. Du fait de la progressivité du système fiscal (augmentation des taux marginaux d'imposition avec le revenu), la première solution est préférable pour les bas revenus, la seconde pour les hauts revenus. A l'été 2002, seulement 1,8 million de ménages avaient souscrit à un plan individuel d'épargne retraite. Jusqu'à présent, les dispositifs pré-financés n'ont pas un caractère obligatoire, mais, si malgré les aides de l'Etat, ils ne rencontrent pas le succès escompté, l'option de les rendre obligatoire sera probablement relancée. Les plans individuels d'épargne retraite sont toutefois fortement critiqués car leur coût administratif (frais de marketing, commissions) seraient élevés et réduiraient de 15 à 30 % le montant des retraites. Sans parler des coûts à venir pour les finances publiques.

Holger Viebrok a présenté les premiers résultats d'une recherche en cours financée par la Hans Böckler Stiftung. Il s'agit de simulations des effets de la réforme, réalisées à partir de carrières types. Sous un certain nombre d'hypothèses, dont celle que les personnes utiliseront à plein les nouveaux dispositifs en capitalisation et les possibilités fiscales afférentes, les jeunes générations semblent y gagner par rapport aux plus anciennes. Par ailleurs, les personnes non mariées, et en particulier les hommes, semblent les principaux gagnants. Les personnes mariées et avec charges d'enfants y perdent en raison de la diminution des éléments de redistribution suite à l'accroissement de la part de la retraite par capitalisation. Les femmes y perdent relativement aux hommes pour cette même raison mais surtout parce que les dispositifs individuels d'épargne retraite sont calculés selon la technique de la neutralité actuarielle. Pour un même niveau de contribution, les différences d'espérance de vie entre femmes et hommes conduisent, par application de cette technique « neutre », à des rentes mensuelles inférieures pour les femmes (*cf.* plus loin). D'autres estimations de carrières salariales types effectuées par l'OFCE montrent aussi que la réforme allemande conduit à avantager les hauts revenus et à pénaliser les bas revenus, en dépit de l'introduction de nouveaux éléments redistributifs de compensation.

Les systèmes basés sur une forte composante en capitalisation rencontrent de gros problèmes pour garantir les futurs revenus des retraités

Si la tendance à l'œuvre pour faire face à l'augmentation des dépenses de retraite par répartition est de davantage recourir aux dispositifs par capitalisation, d'autres tendances sont à l'œuvre depuis une décennie, en particulier dans les pays où la composante en capitalisation est déjà importante. D'abord, ces dispositifs, traditionnellement à prestation définie, sont de plus en plus transformés en dispositifs à cotisation définie, transférant ainsi davantage les risques sur les salariés. Ensuite, de moins en moins de personnes sont couvertes par des retraites professionnelles par capitalisation définies dans le cadre d'accords collectifs d'entreprise ou de branche (Royaume-Uni, Irlande, Etats-Unis). Les retraites définies dans un cadre collectif s'effacent au profit de dispositifs individuels d'épargne retraite, toujours à cotisation définie, renforçant donc aussi le transfert des risques vers le salarié. Ce dernier, supposé rationnel, prévoyant et non myope, est désormais seul responsable de la gestion de son portefeuille de titres et donc du niveau de sa future retraite.

Le cas irlandais

L'Irlande s'inscrit tout à fait dans ce schéma selon lequel les revenus des personnes âgées doivent reposer toujours plus sur les retraites par capitalisation et l'épargne individuelle. Peter Connel and Jim Stewart ont examiné ces évolutions entre 1987 et 2000 à travers les enquêtes sur le budget des ménages. Depuis 1987, les plus de 65 ans sont ceux dont les revenus ont le moins augmenté. La part des personnes dont le niveau de vie est inférieur à la médiane est également la plus forte chez les plus de 65 ans. Elle a augmenté de 59 % à 68 % pour les 65-74 ans. Le taux de pauvreté relative (la moitié du revenu médian) s'est davantage accru depuis 1987 pour les personnes âgées, de 2,3 % à 7,3 % entre 1987 et 2000 pour les 65-74 ans, même s'il reste inférieur au taux de pauvreté des autres classes d'âge. Bien que d'un montant faible, la retraite forfaitaire de base représente en moyenne près de la moitié des revenus des personnes âgées, contre 20 à 25 % pour les retraites par capitalisation, la plupart à prestation définie, et 3,4 % pour les autres revenus du capital, un chiffre en baisse depuis 1987. En revanche, la part des personnes âgées propriétaires de leur résidence principale a augmenté et atteint près de 85 % en 2000. Comme peu de retraités actuels ont des revenus dépendant des marchés financiers, la chute de la bourse les affectera très peu.

Ce ne sera toutefois pas le cas à l'avenir. En effet, les revenus des futurs retraités seront différents de ceux des retraités actuels, comme on peut le percevoir à travers les évolutions de la façon dont les salariés actuels sont

couverts. La part des salariés couverts par une retraite professionnelle par capitalisation a ainsi décliné d'environ 2 % entre 1995 et 2000 et atteint 37 %. Cette baisse s'est toutefois accompagnée d'une augmentation des avoirs des fonds de pension de 39 % à 52 % du PIB en raison d'une part de l'augmentation très importante du nombre de salariés et d'autre part de l'accroissement des dispositifs de retraite individuels (*personal pension provision*). Au total, la part des salariés couverts pour un dispositif de retraite par capitalisation, individuel ou collectif, est d'environ 50 % en 2002 contre 46 % en 1995. Ce pourcentage est variable selon les catégories : 100 % des salariés du secteur public sont couverts, 38 % des salariés du secteur privé et 27 % des indépendants (chiffres de 1995). Comme une part croissante des salariés est affiliée à un système à cotisation définie ou à des plans individuels d'épargne retraite, leur futur revenu dépend des performances des marchés financiers, au contraire des retraités actuels dont les retraites sont à prestation définie. Peter Connel et Jim Stewart pensent qu'il faudrait réfléchir à deux fois avant de lâcher davantage les retraites par répartition pour des dispositifs par capitalisation, d'autant que ces derniers impliquent aussi des coûts très élevés en termes de dépenses fiscales (*cf.* plus loin).

Les plans britanniques

C'est également à cette même conclusion qu'aboutit Sue Ward dans sa discussion des projets du gouvernement britannique dont l'objectif est de passer d'une situation où 60 % des retraites sont des retraites par répartition versées par l'Etat et 40 % par capitalisation, à une situation où les proportions seraient inversées. Le système britannique, extrêmement compliqué, n'a cessé d'être réformé depuis 25 ans. La partie en répartition est composée de deux dispositifs. Une retraite forfaitaire de base (*Basic pension*), indexée sur les prix depuis 1980, et dont le montant relatif ne cesse de se réduire : cette pension de base représente aujourd'hui environ 17 % du salaire moyen. Un supplément contributif qui n'a cessé d'être en ligne de mire depuis sa création en 1978 sous le nom de State Earnings Related Pension Scheme (SERPS). Ce dispositif a été fragilisé successivement en 1988 et en 1997, puis remplacé depuis avril 2002 par le *State Second Pension* (S2P).

Les dispositifs en capitalisation (*non-State provision*) sont constitués des retraites professionnelles d'entreprise ou de branches et des retraites individuelles (*personal pensions* ou depuis avril 2001 le *new stakeholder pensions*). Elles peuvent être à prestation définie ou à cotisation définie.

Les salariés cotisant à une retraite professionnelle ou individuelle par capitalisation peuvent renoncer à leur retraite contributive par répartition (SERPS, S2P) via un système de *contracting out*. Ils n'ont alors plus à payer de cotisations, mais n'ont plus de garanties de l'Etat quant au mon-

tant de leur retraite. Devant l'insuffisance de la *Basic pension*, un filet de sécurité (*Minimum Income Guarantee*) sous condition de ressources a été créé en 1999 pour les personnes âgées. Par ailleurs, histoire de rendre les choses encore moins simple, l'introduction d'un crédit d'impôt (*Pension credit*) sous condition de ressources et de contributions préalables à des systèmes contributifs est prévue pour la fin 2003.

Pour passer à l'objectif 40/60, la baisse tendancielle des retraites servie en répartition grâce à la sous-indexation de la *Basic pension* et aux limitations successives apportées à la retraite contributive par répartition ne suffira pas. Il faudrait aussi une augmentation considérable du nombre de personnes affiliés à des retraites professionnelles par capitalisation. Or dans le secteur privé, le nombre de personnes couvertes n'a cessé de diminuer, de 8,1 millions en 1967 à 5,7 millions en 2002. Ces retraites accordées par les entreprises avaient traditionnellement pour objectif de recruter et de retenir la main d'œuvre la plus convoitée ce qui explique que, dans le secteur privé, plus le poste est élevé, plus est importante la probabilité que l'entreprise fournisse un avantage retraite. 46 % des salariés du secteur privé sont affiliés à une retraite professionnelle par capitalisation (7,4 % bénéficient en supplément d'une retraite personnelle) et 10,1 % ont seulement une retraite personnelle. Plus l'entreprise est grande et plus le salaire est élevé, plus la probabilité d'être couvert est importante. Les hommes sont mieux couverts que les femmes, les temps plein que les temps partiels, etc. Beaucoup d'entreprises ont fermé unilatéralement leur dispositifs de retraite au cours des dernières années, ou les ont fait passer de prestation définie à cotisation définie (*money purchase*). Pour des raisons de coût car les taux de cotisations sont beaucoup plus faibles dans les systèmes à cotisation définie, mais également parce que les intermédiaires financiers de la *pension industry* se rémunèrent au passage à chaque changement de système. Le coût des retraites à prestation définie aurait augmenté de 80 % en 15 ans, pour de bonnes raisons, à savoir de meilleures retraites avec un montant garanti et versé pendant plus longtemps, mais aussi du fait de la baisse des rendements boursiers. Pour réduire les coûts, la fermeture des plans à prestation définie n'est pas suffisante et certains souhaitent même supprimer la garantie légale, pourtant déjà très faible, d'indexer les retraites sur les prix. Sue Ward souligne les coûts élevés d'administration des retraites par capitalisation et, *a fortiori*, des retraites individuelles appelées dans les plans du gouvernement à voir leur place grandir, en comparaison des coûts de gestion des retraites versées par l'Etat. Les inégalités au sein et entre les cohortes vont continuer à augmenter au Royaume-Uni car les réformes vont davantage bénéficier, via des allègements fiscaux, aux contribuables les plus aisés (*cf.* plus loin) et à ceux capables de s'y retrouver dans un système très complexe.

Les difficultés du Japon

Au Japon, le système de retraite des salariés du secteur privé se compose du régime de base de la sécurité sociale et de régimes complémentaires. Comme dans beaucoup de pays, les prestations du régime de base ont été revues à la baisse récemment : en 1999, le gouvernement a décidé une baisse de 5 % du montant des prestations et une hausse de l'âge du départ à la retraite qui devrait passer de 60 à 65 ans. Les perspectives pour le futur semblent encore plus sombres, puisque le gouvernement a affiché son intention d'engager à partir de 2004 une nouvelle baisse des pensions d'environ 20 % à 30 %. Dans un tel contexte, les régimes complémentaires de retraite sont appelés à jouer un rôle croissant. La contribution du professeur Watanabe a dressé un état des lieux de la situation de ces régimes complémentaires au Japon et constitue un véritable cri d'alarme face aux dangers que risquent de rencontrer ces régimes à l'avenir.

Les difficultés des régimes complémentaires de retraite qui sont gérés en capitalisation tiennent bien sûr, pour une large part, à la chute des cours boursiers : entre décembre 1989 et octobre 2002, le cours des valeurs de la bourse de Tokyo a chuté de près de 80 %. Dans ces conditions, de nombreux plans de retraite complémentaires sont sous-provisionnés. Les risques que cette situation fait peser sur les pensions des retraités japonais sont d'autant plus grands que le cadre réglementaire et législatif est inadapté, comme le souligne le professeur Watanabe. A la différence des Etats-Unis où, à la suite de plusieurs faillites retentissantes, un cadre législatif a été mis en place avec la loi ERISA de 1974 pour tenter d'apporter certaines garanties aux salariés (système d'assurance obligatoire pour les entreprises versant des retraites à prestation définie), le Japon ne dispose pas de telles protections. Les règles de fonctionnement des fonds de pension sont opaques et les droits des salariés restent très mal couverts. L'instabilité et le manque de transparence qui caractérisent par ailleurs le fonctionnement des marchés financiers accroît encore davantage l'incertitude pour les salariés. A la suite des faillites de multiples entreprises, un nombre important de plans de retraite ont été fermés au cours des années récentes : suivant les types de plan, le pourcentage de fermeture a été de 10 % à 20 % en l'espace de quelques années.

Au mois de juin 2001, le gouvernement japonais a promulgué deux lois portant, l'une sur la création de plans d'épargne à cotisation définie – sur le modèle des plans 401K américains – et l'autre sur la création de plans de retraite à prestation définie. La contribution du professeur Watanabe souligne les limites de ces dispositifs en l'absence d'une véritable législation garantissant les droits des retraités. Le Japon offre ainsi l'image paradoxale d'un pays où le taux d'épargne atteint des sommets (le taux d'épargne national

est proche de 28 %) alors que, dans le même temps, la situation des salariés pour leur retraite est de plus en plus incertaine et risquée.

Les dispositifs par capitalisation : une couverture très inégale et des coûts élevés pour les budgets publics

L'inégale couverture des salariés par les dispositifs de retraite complémentaire par capitalisation

Sachant que la part de la population active couverte par des dispositifs complémentaires par capitalisation varie fortement selon les pays, faut-il en augmenter leur caractère obligatoire ? Martin Rein et John Turner proposent une approche analytique pour comprendre l'évolution et le degré d'extension de ces dispositifs. De ce point de vue, leur analyse se situe en aval de la question sur la place respective des composantes en répartition et en capitalisation. Parmi les pays développés, ils distinguent quatre configurations possibles, dont certaines ont pu se succéder au sein d'un même pays.

La première configuration est celle de dispositifs volontaires et bénéficiant d'incitations fiscales. Le fait de mettre en place des retraites pour les salariés y est de la seule initiative de l'employeur individuel, sans qu'existe aucune obligation prévue par la loi ou par un accord collectif de branche. Les limitations portent généralement sur le montant maximal des cotisations exonérées, tant pour les salariés que les employeurs, de prélèvements obligatoires. Historiquement, quasiment tous les pays sont passés par cette phase. Aujourd'hui, cette configuration caractérise l'Allemagne, le Canada et les Etats-Unis. Dans ce dernier pays, il a fallu qu'une décision de la Cour Suprême en 1949 oblige à ce que les retraites fassent partie des négociations collectives – sans prévoir pour autant l'obligation de mettre effectivement en place des dispositifs de retraite – pour que la couverture de la population active décolle (environ 5 % dans les années 1920). Durant les deux dernières décennies, la tendance aux Etats-Unis a été de passer de systèmes à prestation définie à des systèmes à cotisation définie, avec une dimension individuelle plus prononcée, tels les très populaires plan 401(k). Cette configuration laissant une grande place au caractère volontaire n'autorise, en dépit d'incitations fiscales coûteuses (*cf.* plus loin), que des taux de couverture faibles, de l'ordre de 40 à 50 % de la population active au Canada, aux Etats-Unis et en Allemagne, avec des effets très inégalitaires, les salariés couverts étant déjà ceux bénéficiant des salaires les plus élevés et des situations les plus protégées.

La seconde configuration est celle dite de « contracting out », dans laquelle les employeurs, et parfois les salariés, ont le choix de quitter l'assurance sociale publique obligatoire pour prendre à la place un dispositif en capitalisation. Cette configuration existe depuis longtemps au Japon et au

Royaume-Uni, et depuis le milieu des années 1990 au Pérou et en Colombie. Des incitations fiscales sont prévues, de sorte que sont de fait concernés plutôt les travailleurs à haut revenu. Au Japon comme au Royaume-Uni, la retraite publique est composée d'une pension forfaitaire de base et d'une pension contributive. C'est de ce deuxième élément dont il est possible de sortir pour une retraite complémentaire par capitalisation, voire même, au Royaume-Uni, pour un plan individuel d'épargne retraite. Au Japon, les incitations fiscales ont été fixées de manière à être neutres du point de vue du choix alors qu'au Royaume-Uni, elles sont très favorables au « contracting out » car cette possibilité a été conçue par les gouvernements comme une stratégie visant à diminuer les dépenses directes de retraite par répartition. Tant au Japon qu'au Royaume-Uni, le taux de couverture reste assez faible.

La troisième configuration est celle d'obligation d'affiliation à des retraites professionnelles complémentaires dans le cadre d'accords collectifs entre acteurs sociaux. Cette configuration se retrouve dans les pays où la négociation collective joue un rôle important, en particulier dans les pays scandinaves, et aux Pays-Bas (voire en France avant la généralisation des retraites complémentaires obligatoires). Dans ces pays, 80 à 90 % de la population active est couverte. En Suède, quatre grands accords interprofessionnels couvrent la plupart de cette population. Aux Pays-Bas, ce sont des accords d'entreprise, surtout pour les plus grandes, ou des accords de branche rendus obligatoires pour les entreprises de la branche concernée.

La quatrième configuration correspond à l'obligation légale d'affiliation à une retraite complémentaire. On pourrait d'une certaine manière y ranger la France depuis l'obligation légale en 1972 d'affiliation aux régimes de retraite complémentaires par répartition pour tous les salariés du secteur privé. Cette obligation pour des retraites par capitalisation existe en Australie et en Suisse où la logique qui a prévalu est d'obliger les salariés à épargner suffisamment pour limiter leur imprévoyance, et de considérer que l'accumulation financière est une meilleure solution que la répartition. En Australie, l'obligation a été introduite sous la pression des organisations syndicales en 1986. En Suisse, l'obligation a été choisie par référendum en 1972 et mise en œuvre en 1985. Dans ces pays, les taux de couverture sont élevés, de l'ordre de 80 à 90 %. L'obligation n'est en effet pas totale puisqu'en sont notamment exclus les indépendants, les salariés à bas salaires, les chômeurs voire ceux n'ayant pas travaillé suffisamment (moins de trois mois en Suisse).

Martin Rein et John Turner montrent que conserver un caractère facultatif aux retraites complémentaires par capitalisation ne permet pas aux systèmes de couvrir plus d'un travailleur sur deux, et ce même avec de très fortes incitations fiscales coûteuses pour les budgets publics. L'évolution vers

des systèmes obligatoires, dans le cadre d'accords collectifs ou non, peut apparaître comme une solution permettant non seulement d'améliorer la couverture des salariés – ce qui atténuerait donc les inégalités face à cette forme de retraite – mais aussi de limiter les dépenses fiscales pour les budgets publics, à condition qu'une fois ces systèmes rendus obligatoires on diminue les avantages fiscaux dont ils bénéficient. Mais est-il légitime d'obliger les personnes à épargner et à prendre des risques pour la retraite ? Ce dilemme traverse de nombreux pays, que ce soit les pays dans lesquels la répartition a un rôle relativement plus limité et dans lesquels les compléments en capitalisation ont toujours un caractère largement facultatif (Etats-Unis, Canada, Irlande, Royaume-Uni), les pays qui viennent récemment de réformer leur système (Allemagne, Italie) voire d'autres pays où rien n'a été prévu pour compenser la future diminution des retraites par répartition et où, de fait, ce sont diverses formes d'épargne longue (assurance vie, épargne salariale ou retraite, etc.) facultatives, individuelles et bénéficiant d'avantages fiscaux, qui se développent.

***Les dépenses fiscales pour les dispositifs par capitalisation :
des coûts cachés considérables sources d'accroissements
des inégalités***

Pour développer les retraites par capitalisation, il existe des aides publiques prenant la forme d'exemptions de cotisations et d'impôt. Ces « dépenses fiscales » sont mal connues, peu visibles car elles ne font pas l'objet d'un recensement statistique systématique comme les autres dépenses publiques. Gerard Hughes et Adrian Sinfield apportent un éclairage important sur cette question peu visible en examinant la situation dans les pays où les systèmes de retraite sont basés sur le modèle anglo-saxon (Australie, Canada, Irlande, Royaume-Uni, Etats-Unis). Ces systèmes de retraite caractérisés par un large recours à la capitalisation, aux acteurs financiers du secteur privé et aux marchés boursiers témoignent d'une longue expérience en matière d'exonérations fiscales et sociales destinées à promouvoir les retraites par capitalisation. L'avantage procuré à ces retraites y résulte pour l'essentiel d'un report de la taxation au moment où les retraites par capitalisation seront versées. Or ce n'est pas le mode commun d'imposition de l'épargne dont la logique de taxation est en principe, au même titre que les autres revenus, de type TTE : l'épargne est généralement imposable c'est-à-dire qu'elle n'est pas déductible de la base servant aux cotisations sociales et à l'impôt sur le revenu (T pour taxable) ou dit autrement, l'impôt sur le revenu n'est pas (ou ne devrait pas être) un impôt sur la consommation, les revenus générés chaque année par les placements sont également imposables (T), et c'est le capital accumulé qui ne l'est pas (E pour exempted). Au contraire, les retraites par capitalisation bénéficient généralement d'un traitement fiscal avantageux de type EET.

Le système britannique en fournit une bonne illustration. Pour les retraites complémentaires d'entreprise ou de branche par capitalisation, les cotisations des employés et des employeurs ne sont pas imposables (E), les cotisations des employeurs sont même considérées comme des dépenses courantes, les revenus du capital et les gains en capital ne sont pas non plus imposables (E), même les sorties en capital ne sont pas imposables jusqu'à hauteur d'un plafond très élevé (£145800) et seules les retraites versées sous forme de rente, quand elles sont payées, sont imposables (T). Des règles fiscales de types EET caractérisent également les autres formes individuelles d'épargne retraite, les *personal pensions* introduites en 1988 pour ceux ne bénéficiant pas de retraites professionnelles et le *new Stakeholder personal pension* depuis avril 2001.

Hughes et Sinfield utilisent des modèles stylisés pour montrer qu'un système EET offre un énorme avantage en comparaison d'un système TTE, ce qui représente un coût net très important pour les budgets publics, même quand on considère que le taux de prélèvements obligatoires sur les retraites est identique à celui qui s'appliquerait aux autres revenus. Or c'est loin d'être le cas. En général, et ce n'est pas propre aux pays anglo-saxons, les retraites sont soumises à de moindres prélèvements (cotisations et impôts) ce qui accroît le coût d'un système EET pour les budgets publics, a fortiori quand les sorties en capital bénéficient en outre de larges privilèges comme en Australie, en Irlande et au Royaume-Uni. Des règles de types EET existent aussi en France pour des dispositifs de retraite sur-complémentaires par capitalisation. Dans le système de la Prefon – la Caisse nationale de prévoyance de la fonction publique à laquelle peuvent adhérer les fonctionnaires mais qui s'adresse en fait à près de vingt millions de personnes – les versements à la caisse sont ainsi déductibles du revenu imposable et seule la sortie en rente est imposée.

Des avantages fiscaux très coûteux pour les budgets publics...

Une première estimation de l'ampleur de ces coûts est donnée par l'OCDE à travers des taux marginaux effectifs d'imposition calculés sur l'année 1993 pour différents types de revenus. Pour les retraites par capitalisation, le taux est calculé par la différence entre le taux de rendement avant et après impôt pour l'ensemble des périodes d'épargne, d'investissement puis de versement des prestations. Ces taux sont comparés aux taux appliqués aux autres revenus imposables. Dans tous les pays étudiés (Australie, Canada, Irlande, Royaume-Uni, Etats-Unis, France, Allemagne, Portugal, Espagne), les retraites par capitalisation bénéficient d'un taux marginal beaucoup plus faible que celui appliqué aux revenus imposables. En Irlande, au Royaume-Uni, au Canada et au Portugal, ce taux est même négatif, ce qui indique que ces revenus, non seulement ne sont pas soumis à l'impôt, mais sont même globalement subventionnés par les budgets pu-

blics. En outre, dans ces pays, le taux marginal négatif appliqué aux salaires moyens est plus faible en valeur absolue que celui appliqué aux hauts salaires, traduisant un fort ciblage de cette subvention sur ces derniers.

Hughes et Sinfield ont aussi rassemblé les estimations officielles, souvent éparées, sur le coût des aides fiscales aux retraites par capitalisation dans les pays anglo-saxons. Les diverses sources, qui toutes tendent pourtant à sous-estimer les aides (par exemple en ne prenant pas en compte les exonérations pour les sorties en capital), aboutissent à des fourchettes de 1 à 3 % du PIB. Ce coût a plus que doublé depuis le début des années 1980 (sauf aux Etats-Unis). Hughes et Sinfield ont ensuite repris en détail les calculs pour le Royaume-Uni et montrent que le coût total des aides fiscales pour les retraites par capitalisation atteint pour la décennie 1990 le tiers des dépenses de retraite par répartition.

... et des effets très anti-redistributifs

Les estimations sur les pays anglo-saxons montrent que les aides fiscales aux retraites par capitalisation à la fin de années 1990 coûtent davantage que les prestations sous condition de ressources attribuées aux retraités les plus pauvres. Plus généralement, le total estimé de ces aides, qui souffre pourtant de sous-estimation, représente une part très importante des dépenses pour les retraites par répartition de tous types – retraites contributives, retraites non contributives, dispositifs d'assistance sociale : 25 % au Royaume-Uni, 36 % au Canada, 38 % aux Etats-Unis, 68 % en Australie et 80 % en Irlande. Dans ce dernier pays, les aides fiscales qui bénéficient à une minorité aisée coûte donc quasiment autant que les retraites versées forfaitairement à toute la population.

Hughes et Sinfield examine la répartition de ces aides selon le niveau de revenu à partir de données de l'OCDE. Dans un premier temps, ils examinent la part des salariés qui peuvent bénéficier de déductions fiscales pour leurs cotisations à des retraites professionnelles ou autres fonds de pension au Canada, en Irlande et au Royaume-Uni (sachant que de l'ordre d'un salarié sur deux est couvert dans ces pays). Si la couverture est relativement bonne pour les deux déciles de revenu les plus élevés – de 80 à 90 % – elle est très faible pour deux premiers décile – moins de 10 % au Canada et en Irlande, de 20 à 25 % au Royaume-Uni. Ces données sur la couverture ne disent toutefois rien sur le caractère progressif, proportionnel ou régressif de ces aides en fonction du niveau de revenu. Une estimation de l'aide fiscale provenant des exonérations des seules cotisations des salariés en fonction du niveau de revenu montre que cette aide est régressive en Irlande et au Royaume-Uni. Dans le premier pays, elle représente 0.06 % des revenus du décile du bas de la distribution, 0.8 % au milieu de la distribution et environ 1.6 % en haut de la distribution, et dans le second pays, respectivement 0.7 %, 1.4 % et 3.6 %.

La conjonction d'une couverture des aides fiscales croissant fortement avec les revenus et de leur régressivité signifie une très forte concentration de ces aides sur les plus aisés. Les 10 % les plus riches reçoivent environ 40 % de ces aides fiscales en Irlande, 50 % au Royaume-Uni et 60 % aux Etats-Unis. Pour les 30 % les plus riches, ces parts sont de l'ordre de 75 % à 80 % dans ces trois pays.

Il est à noter que ces estimations sont basées sur les seules exonérations de cotisations. Si on prenait aussi en compte les exonérations sur les gains en capital des investissements et sur les sorties en capital, le caractère inéquitable de ces aides fiscales apparaîtrait encore plus marqué. Gerard Hughes et Adrian Sinfield constatent qu'aucun des principes d'équité existant dans la littérature ne peut justifier un tel système. Ces aides qui représentent un coût pour les budgets fiscaux et sociaux sont fortement concentrées sur les ménages les plus aisés et accentuent considérablement les inégalités. Au final ces politiques de promotion des retraites pré-financées s'avèrent très anti-redistributives. Elles bénéficient plutôt à ceux ayant de hauts salaires, une position sociale élevée, des emplois stables dans de grandes organisations, au détriment des autres, en particulier des femmes. Ces dernières se trouvent en outre particulièrement pénalisées dans les systèmes par capitalisation du fait de leur espérance de vie plus élevée qui fait qu'à niveau de cotisation et d'épargne équivalent, leur rentes ou retraites professionnelles par capitalisation sont considérablement plus faibles. La seule justification avancée pour ces dispositions est qu'elles permettent le développement des retraites fondées sur l'épargne. Mais on peut se demander si ce ne sont pas de simples effets d'éviction entre différentes formes d'épargne qui sont à l'œuvre puisque les pays où la capitalisation est importante ne sont pas caractérisés par une épargne plus élevée que des pays comme l'Allemagne ou la France, bien au contraire.

Une question qui n'est pas propre au modèle anglo-américain

Hughes et Sinfield remarquent que, sous couvert de limiter les dépenses publiques, la réforme britannique du milieu des années 1980 a consisté à diminuer les retraites par répartition contributives (SERPS/S2P) et a introduit des retraites personnelles par capitalisation, sans même que ne soit fait mention des coûts des aides fiscales ainsi induites. Ils épinglent également l'OCDE qui encourage fortement la limitation des dépenses en répartition et le développement des dispositifs préfinancés, tout en continuant d'ignorer ses propres travaux sur les dépenses fiscales. Ce point pose aussi la question des statistiques officielles, qui dans tous les pays, omettent de rappeler les dépenses fiscales au regard des dépenses publiques. La France est concernée car son impôt sur le revenu est truffé de dispositifs d'exonérations fiscales venant opacifier sa logique de fonctionnement et remettre en cause son caractère progressif et équitable, et finalement sa légitimité. L'in-

visibilité des dépenses fiscales représente un réel problème démocratique et de justice sociale. Pour Hughes et Sinfield, les causes de la tendance à recourir aux exemptions fiscales et sociales aux effets anti-redistributifs pour encourager le transfert de systèmes solidaires et collectifs vers des systèmes plus individualistes sont à chercher du côté des pouvoirs des groupes sociaux influents et du rôle de l'industrie des fonds de pension. Un constat corroboré par les analyses socio-politiques qui expliquent l'évolution des systèmes nationaux de protection sociale par l'influence jouée par les catégories sociales qui sont les principaux contributeurs de ces systèmes .

La question du régime fiscal et social des diverses formes d'épargne, et des méthodes consistant à financer en douce les plus aisés, se pose aussi dans le cas français, en particulier en ce qui concerne la perspective d'un développement futur des dispositifs fondés sur l'accumulation financière et ce, quelle qu'en soit ou en sera la dénomination : fonds de pension, plans d'épargne salariale, d'épargne retraite, etc.. Le rapport Balligand / de Foucauld avait déjà mis en évidence le coût pour les budgets publics et sociaux de l'épargne salariale (participation, intéressement, plan d'épargne entreprise). En 1999, pour un montant de 35,8 milliards de francs (5,4 milliards d'euros) d'épargne salariale mobilisés, les auteurs estimaient que le coût pour les budgets publics s'élevaient à 25,5 milliards de francs : 4,9 milliards de francs (747 millions d'euros) de moindres rentrées fiscales pour le budget de l'Etat et 20,6 milliards (3,14 milliards d'euros) de défaut de cotisations pour les budgets des régimes d'assurance sociale . Et comme dans les pays anglo-américains, ces « dépenses fiscales » sont très inégalement distribuées puisque les bénéficiaires de l'épargne salariale se trouvent plutôt être les salariés stables des grandes entreprises, bien davantage les cadres que les ouvriers et employés, etc. .

Ces dispositifs se développent surtout au détriment des budgets publics, et notamment des assurances sociales. Tant que leur poids est limité, le mal est moindre, mais dès lors qu'ils sont amenés à croître fortement, aujourd'hui avec le PPESV (plan partenarial d'épargne salariale volontaire introduit par la loi du 19 janvier 2001) et peut-être demain avec le plan d'épargne retraite promis par le président Chirac ou toute autre formule par capitalisation, la question devrait se poser. Le COR, dans son dernier rapport de novembre 2001, a d'ailleurs mis en garde contre les risques de cannibalisation de la répartition par toutes les dispositifs pré financés qu'ils portent une estampille « retraite » ou non, comme l'épargne salariale : un « développement excessif des formes de rémunérations non salariales et non soumises à cotisations sociales fragiliserait les régimes de retraite. Il est clair aussi que les encouragements à l'épargne sont négatifs pour les régimes de retraite lorsqu'ils s'accompagnent de larges déductions de cotisations à l'assurance vieillesse ». Cet avertissement vaut non seulement pour

les cotisations servant à financer les retraites par répartition, mais aussi pour toutes les formes de prélèvements, sauf à considérer que ce serait un mal moindre de sacrifier les autres besoins sociaux financés par l'Etat (éducation, dépenses sanitaires et sociales de l'Etat) ou par les autres assurances sociales (prestations familiales, prestations de chômage, assurance maladie).

Les réformes à l'aune des inégalités hommes/femmes

Toutes les interventions du colloque ont mis en évidence combien la question des inégalités entre hommes et femmes en matière de retraite est centrale. Deux contributions, celle de Mechthild Veil sur l'Allemagne et celle de Lena Grandqvist et Ann-Charlotte Stahlberg pour la Suède, ont examiné les réformes récentes de leur pays spécifiquement au regard des implications sur les inégalités entre hommes et femmes.

La question se pose partout même là où elle n'est pas mise au centre des débats comme en France. Les retraites brutes perçues au titre des régimes de base et complémentaires par les femmes en contrepartie des années de cotisation y représentaient en 2001 en moyenne seulement 47 % de celles des hommes : 650 par mois contre 1383 €. L'écart est loin d'être comblé lorsque sont pris en compte les avantages additionnels considérés comme « non contributifs » et destinés à compenser les inégalités connues notamment par les femmes sur le marché du travail (pension de réversion pour le survivant, bonifications pour enfants, dispositif de revenu minimum garanti ou « minimum vieillesse »). En intégrant ces avantages additionnels, les retraites perçues par l'ensemble des femmes retraitées représentent en moyenne seulement 58 % de celles des hommes (848 € contre 1 461 €). Enfin, même en limitant l'analyse aux personnes justifiant d'une carrière complète (seulement 40 % des femmes contre 85 % des hommes), l'écart reste considérable : la retraite moyenne brute des femmes représentait encore seulement 67 % de celle des hommes (986 € contre 1 461 €). Ces différences s'expliquent par les multiples inégalités et discriminations subies par les femmes dont les carrières sont en moyenne plus brèves et moins bien rémunérées. Elles se trouvent plus souvent dans les situations hors normes menant, comme Jean-Marc Dupuis et Claire El Moudden l'ont montré, à des droits à retraite réduits. Si les inégalités de revenu femmes/hommes tendent un peu à diminuer pour les retraités les plus jeunes du fait de l'arrivée à l'âge de la retraite de générations de femmes justifiant de carrières plus longues, elles restent à un niveau élevé et risquent de le rester. Elles pourraient même augmenter à long terme puisque les écarts de rémunérations entre hommes et femmes semblent être repartis à la hausse dans les années 1990.

Un des problèmes posés de façon aiguë par toutes les réformes menant à donner un poids accru à la capitalisation concerne directement la question

de l'égalité entre hommes et femmes. Il s'agit de l'application de la technique actuarielle – l'égalisation des taux de rendement des cotisations versées – dans les systèmes par capitalisation (ou encore dans les systèmes par répartition à cotisation définie de type « comptes notionnels », en l'absence de disposition « unisexe »). L'application de ce principe se traduit par une accentuation des inégalités de revenus entre hommes et femmes en raison des différences d'espérance de vie. Ce principe est déjà la règle pour les produits proposés sur le marché par les intermédiaires financiers et, en particulier, pour les autres formes de revenus d'épargne des retraités (revenus d'épargne longue, plans individuels, rentes viagères, etc.). Il faut ajouter que, dans le cadre des normes communautaires, seuls les régimes de retraite par répartition à prestation définie sont strictement tenus de ne pas tenir compte des différences d'espérance de vie entre femmes et hommes. La jurisprudence communautaire a certes considéré que les pensions servies par les régimes professionnels complémentaires constituaient une rémunération et devaient faire l'objet d'une égalité formelle de traitement en vertu du Traité, ce qu'a consacré la directive 86/378/CEE du 24 juillet 1986, modifiée par la directive 96/97/CE, relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes professionnels. Toutefois, cette directive autorise les régimes par capitalisation, et même les régimes par répartition à cotisation définie, à tenir compte, comme pour les produits du marché, des différences d'espérance de vie. Ce qui revient à autoriser ces régimes à accorder des prestations plus élevées aux hommes pour des montants de cotisations identiques, ou à verser des prestations de même montant à condition d'exiger des niveaux de cotisation plus élevés pour les femmes. Cette directive prise en vertu de l'article 141 du traité pour « promouvoir l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes » s'aligne sur les règles du marché et semble une bien curieuse façon de promouvoir l'égalité.

La réforme allemande et les femmes

Mechthild Veil examine les différents aspects de la réforme allemande qui pourront avoir un impact sur la situation relative des femmes. Elle considère d'abord que l'introduction d'un filet de sécurité spécifique aux personnes âgées est plutôt favorable aux femmes. Ce sont surtout elles qui souffrent de retraites très faibles et, jusqu'à la fin 2002, devaient subir la honte à demander le dispositif d'assistance général, peu généreux, contrôlé et stigmatisé.

Pour ce qui concerne la retraite de base par répartition, si la réforme implique des pertes pour tous à travers une diminution du taux de remplacement, les effets sont différenciés selon les catégories. Pour les femmes, les grandes perdantes semblent être celles sans enfant. Cette conclusion résulte

de plusieurs modifications : la diminution du taux de la pension de réversion de 60 à 55 % d'une retraite elle-même diminuée de l'ordre de 10 % et l'attribution de 2 points pour le premier enfant élevé et d'un point pour chaque enfant supplémentaire. Par ailleurs, pour répondre en partie aux critiques de l'ancien système qui pénalisait les bas salaires et les carrières interrompues, donc principalement les femmes ayant eu des enfants, la retraite de base sera augmenté de 50 %, jusqu'au niveau maximum du salaire moyen, pour tous les droits acquis depuis 1992 à l'occasion de périodes à temps partiel avec un enfant de moins de 10 ans, ou même à temps plein si les salaires sont inférieurs à la moyenne. Ce changement s'inscrit dans le cadre de la politique allemande dans lequel, en l'absence de modes de garde et d'écoles maternelles ouverts toute la journée, le développement du temps partiel est perçu comme le meilleur moyen pour les femmes de concilier vie familiale et vie professionnelle. Les femmes qui n'ont pas travaillé et qui ont élevé au moins 2 enfants bénéficieront également de suppléments. Si l'on se base sur les simulations présentées par Holger Viebrok, les mesures pour les personnes ayant eu des enfants ou des bas salaires ne viennent toutefois pas compenser les effets négatifs de la réforme pour ces catégories, en particulier du fait de l'accroissement de la part prise par les dispositifs en capitalisation qui ne compensent ni les responsabilités familiales, ni les aléas de carrière.

En Allemagne, le problème posé par application des techniques actuarielles ne concerne pas encore les dispositifs de retraite professionnelle par capitalisation existant dans les entreprises qui sont pour la plupart à prestation définie. Ils appliquent l'égalité stricte des droits entre hommes et femmes. L'application des techniques assurantielles ne constitue en fait un risque que pour les nouvelles formules, nouveaux accords de retraites professionnelles par capitalisation et nouveaux plans individuels d'épargne retraite. Dans l'industrie chimique, il est ainsi déjà prévu d'offrir des droits à retraite moindres aux femmes qu'aux hommes, à cotisations égales. Avec les nouveaux plans individuels appelés à se développer il est acquis que ce sont les règles du marché qui vont s'appliquer. Mechthild Veil souligne les risques induits d'accroissement des inégalités de revenus entre hommes et femmes âgés. Un risque confirmé par les exercices de simulation présentés par Holger Viebrok. Si Mechthild Veil doute de la légalité des dispositifs usant des règles actuarielles, rappelons toutefois que ces règles n'enfreignent pas les normes communautaires au regard de l'égalité hommes/femmes.

L'égalité hommes/femmes et les réformes suédoises

Lena Grandqvist et Ann-Charlotte Stahlberg examinent les changements depuis le début des années 1990 en Suède pour ce qui concerne l'égalité entre les hommes et les femmes en ne se limitant pas non plus à la

réforme la plus connue, celle des retraites publiques obligatoires, mais aussi en examinant les changements en ce qui concerne les retraites complémentaires professionnelles issues d'accords collectifs ainsi que les plans individuels de retraites. Elles défendent l'idée qu'il est possible d'obtenir des taux de couverture aussi élevés entre hommes et femmes pour les retraites professionnelles par capitalisation que pour les retraites par répartition, et de parvenir en matière de retraites professionnelles par capitalisation à obtenir des progrès pour les femmes par rapport à la situation qui prévalait auparavant, mais que ce ne peut pas être le cas avec des dispositifs individuels d'épargne retraite.

Le système de retraite publique par répartition à prestation définie a été remplacé à la fin des années 1990 par une composante en répartition à cotisation définie et suivant la technique des comptes notionnels, financée par une cotisation de 16 %, et par une composante en capitalisation à cotisation définie financée par un taux de cotisation de 2,5 %. Pour ceux dont la retraite par répartition est insuffisante a été créé un filet de sécurité de type minimum vieillesse. Le changement qui, dans un contexte de gel des taux de cotisations, impliquera une baisse des taux de remplacement et/ou un recul de l'âge de cessation d'activité, n'aura pas que des inconvénients au regard des inégalités entre hommes et femmes.

Dans l'ancien système, la retraite était conditionnée à une validation de 30 années et était calculée sur les 15 meilleures années. Si le système permettait dans une certaine mesure de compenser des années d'interruption passées à s'occuper des enfants, et donc plutôt les femmes, il pouvait pénaliser davantage ces dernières dans la mesure où davantage de femmes se trouvaient en position de ne pouvoir remplir la condition des 30 années, et où les femmes bénéficiaient moins de la règle des 15 dernières années en raison de carrières salariales plus plates. Des études empiriques montrent que les femmes cadres étaient gagnantes dans ce système en raison de carrières ascendantes, y compris en comparaison des hommes cadres, à l'inverse d'autres femmes, en particulier les femmes non qualifiées de l'industrie, qui étaient celles qui y perdaient le plus en moyenne.

Dans le nouveau système, toutes les périodes de travail sont prises en compte, ce qui pénalise les incidents de carrière, mais ne pénalise pas les carrières salariales plates par rapport aux carrières salariales très ascendantes. Des droits gratuits sont prévus pour tous les parents ayant des enfants en bas âge. Ces droits ne dépendent pas d'une éventuelle interruption ou réduction d'activité. Les études ouvrent également à des droits gratuits. Par ailleurs, la prise en compte de l'espérance de vie dans le nouveau système est de type « unisexe », impliquant pour des cotisations identiques, un même montant de retraite. Au final, Lena Grandqvist et Ann-Charlotte Stahlberg concluent à la difficulté de trancher sur les conséquences de la ré-

forme du système par répartition sur les inégalités entre hommes et femmes, pris en tant que groupe.

Pour la nouvelle composante obligatoire en capitalisation, les droits acquis peuvent, chaque année, être transférés entre conjoints mais cette possibilité n'a jusqu'à maintenant été que très peu utilisée. Les retraites professionnelles par capitalisation jouent aussi un rôle assez important en Suède depuis longtemps. Plus de 90 % des actifs sont obligatoirement couverts par des retraites complémentaires professionnelles prévues, pour la plupart, par quatre grands accords collectifs concernant les cols blancs du secteur privé, les cols bleus du secteur privé, les employés de l'Etat les employés des collectivités territoriales. Les trois derniers sont récemment passés d'un système à prestation définie à un système à cotisation définie. Les retraites sont financées par une cotisation de 3,5 à 4,5 %. Le rôle de ces retraites professionnelles est de compléter les retraites légales. Elles contribuent à augmenter de 10 points environ le taux de remplacement pour les revenus situés sous le plafond pris en compte pour les retraites légales, et de 65 points pour la part des revenus au dessus du plafond. Des travaux de simulation montrent que ces retraites améliorent en moyenne la retraite légale de l'ordre de 15 %, davantage pour les hommes que pour les femmes, ces dernières ayant moins fréquemment des revenus au dessus du plafond (5 % contre 19 % des hommes en 1999), mais aussi parce que dans les anciens systèmes à prestation définie, il fallait justifier de 30 années de travail à durée indéterminée pour avoir une retraite à taux plein et l'âge d'affiliation ne pouvait démarrer avant 28 ans. En étaient aussi exclus ceux qui travaillaient moins de 40 % d'un temps plein. Les femmes, plus fréquemment à temps partiel et à contrat à durée limitée (18 % contre 13 % pour les hommes en 1999) étaient donc pénalisées. Dans le nouveau système, mais également dans le système à prestation définie conservé par les cols blancs du secteur privé, les salariés à temps partiel et ceux en emploi temporaire bénéficient désormais de droits à pension. Par ailleurs, l'âge à partir duquel des droits peuvent être acquis est abaissé de 28 à 21 ans dans le régime des cols bleus du secteur privé. Il est prévu de l'abaisser également dans le régime des employés des collectivités locales. Dans ces systèmes à cotisation définie, les périodes de congé maladie et de congés parentaux sont pris en compte par une assurance spécifique, ce qui est plutôt favorable aux femmes. Au final, les réformes concernant les retraites professionnelles par capitalisation iraient plutôt, selon Lena Grandqvist et Ann-Charlotte Stahlberg, dans le sens d'une diminution des inégalités entre hommes et femmes au sein de ces retraites.

Tel n'est par contre pas du tout le cas pour les dispositifs individuels dans lesquels prévalent les règles de neutralité actuarielle. Parmi les 10 % des actifs qui ne sont pas couverts par un accord collectif prévoyant une re-

traite professionnelle complémentaire se trouvent notamment les indépendants et les salariés du secteur du conseil et des finances à qui les employeurs offrent, sans obligation légale ni conventionnelle, des plans individuels de retraites. Les hauts revenus du secteur privé ont aussi l'option de quitter leur régime de retraite professionnelle pour rejoindre de tels plans. Enfin, l'introduction d'importantes possibilités d'exonérations sociales et fiscales (jusqu'à 35 % du salaire) pour les employeurs et les employés à la fin des années 1990 a généré un boom pour les plans de retraite individuels, notamment pour les salariés à hauts revenus, une situation qui concerne surtout les hommes.

La contribution de Grandqvist et Stahlberg rappelle que si le basculement vers la capitalisation a des effets négatifs sur les inégalités hommes/femmes, des modifications des paramètres tant de la composante en répartition que de la composante en capitalisation peuvent conduire à limiter ces inégalités.

La question de l'équité des réformes des retraites

Les arguments en termes d'équité intergénérationnelle revêtent une importance croissante dans le débat public sur l'avenir des régimes de retraite. C'est ainsi qu'au nom d'une plus grande justice entre génération qu'ont été récemment introduits, en Allemagne, dans le cadre de la réforme « Riestter », des produits d'épargne subventionnés par l'Etat, censés compenser la baisse du niveau relatif des pensions des régimes publics. En Suède ou en Italie, des considérations similaires sont à l'origine du passage de régimes publics à prestation définie à des régimes à cotisation définie, ayant notamment pour effet de faire supporter à chaque cohorte le coût de l'allongement de son espérance de vie.

La contribution de Pierre Concialdi et Arnaud Lechevalier examine cette question. A partir d'une critique des fondements des approches de l'équité sous-jacentes à la justification du contenu de nombreuses réformes mises en œuvre dans les pays de l'OCDE, elle vise à formuler des propositions alternatives. Elle débouche sur un certain nombre de conclusions susceptibles d'enrichir les réflexions en cours sur les réformes des régimes de retraite et leur caractère plus ou moins équitable.

Tout d'abord, le choix d'un système de retraite ne peut se réduire à un critère d'efficience simple. Il relève d'un choix de nature socio-politique qui ne peut guère être tranché par des arguments de nature économique : tant sur le plan théorique qu'empirique, rien ne démontre la supériorité des systèmes de capitalisation par rapport aux systèmes en répartition. Par ailleurs, l'idée selon laquelle un système en capitalisation serait nécessairement préférable à un système en répartition en termes de bien-être n'est pas non plus avérée, notamment lorsque l'on considère la situation relative des

différentes générations. A quelques années d'intervalle, les générations qui partent à la retraite peuvent ainsi disposer de taux de remplacement variant du simple à plus du double en raison de l'extrême volatilité des marchés financiers, notamment après la déréglementation des marchés financiers mise en œuvre dans les années 1980. L'article montre aussi, au moins dans le cas français, que l'ajustement des recettes aux dépenses à travers une hausse des cotisations sociales ne porte pas préjudice à l'équité entre générations. Enfin, l'analyse souligne également que les conceptions de l'équité communément mises en avant pour justifier les réformes sont discutables, notamment en raison de leur caractère très fruste et abstrait.

Les principes d'équité qui sont avancés dans l'article permettent de souligner les limites de certaines pistes de réforme fréquemment retenues ou suggérées. L'article montre, en particulier, qu'une règle d'indexation sur les prix – que ce soit pour actualiser le niveau des pensions déjà liquidées ou pour calculer le salaire de référence qui sert de base au calcul de la pension – est une règle qui ne correspond à aucun critère d'équité. En outre, une telle règle d'indexation sur les prix engendre nécessairement des différences difficilement justifiables entre générations et contribue à accroître les inégalités au sein de chaque cohorte compte tenu de l'importance très variable des revenus des personnes âgées hors retraites publiques.

En ce qui concerne la durée de cotisation, l'article montre que l'hypothèse du plein emploi apparaît comme une condition nécessaire de toute hausse de la durée de cotisation. Du point de vue de l'équité intergénérationnelle, un nouvel allongement de la durée de cotisation produirait en outre son plein effet sur les plus jeunes générations. Une telle mesure aggraverait encore la situations de ces générations qui ont déjà été défavorisées en raison de leurs difficultés d'insertion sur le marché du travail.

En conclusion, l'article souligne que lorsqu'elle est mieux conçue – et de façon plus précise – l'équité intergénérationnelle recèle des ressources qui, en réalité, permettent d'approfondir la visée solidaire des systèmes par répartition.

Quels enseignements apporte le détour par l'étranger ?

Dans tous les pays, des réformes régressives des régimes de retraite par répartition ont été engagées alors que les perspectives démographiques sont très variables selon les pays. Ceci montre que l'adaptation aux changements démographiques n'est pas, loin s'en faut, l'objectif principal des réformes. L'exemple du Royaume-Uni l'illustre bien : alors que le vieillissement dans ce pays devrait être le plus faible de tous les pays de l'Union européenne, c'est également dans ce pays que les transformations engagées dans les années 1980 devraient avoir le plus grand impact (négatif) sur le niveau des pensions.

Les transformations observées dans les systèmes de retraite ont pour effet que les « nouveaux » risques qui se développent sur le marché du travail – avec le développement des emplois à temps partiel ou à durée limitée – sont de moins en moins bien couverts, dans la mesure où la tendance générale est au resserrement du lien entre cotisation et prestation. Ces transformations s'accompagnent en outre de nouveaux risques liés au recours accru et plus ou moins explicite à des dispositifs capitalisés ou encore liés à la transformation de systèmes à prestation définie en systèmes à cotisation définie.

Les contributions présentées au cours du colloque ont souligné les risques et les dangers associés aux dispositifs en capitalisation. Là où ils sont développés, ces dispositifs sont confrontés à de multiples difficultés. Et dans les pays où ils se mettent en place, leur mise en œuvre soulève davantage de problèmes qu'elle n'en résout, à commencer par les coûts élevés de transition. De nombreuses contributions ont aussi rappelé le caractère foncièrement inégalitaire des dispositifs en capitalisation. Ceux-ci amplifient en effet les inégalités au sein des retraités d'une même génération, notamment en raison des avantages fiscaux fortement régressifs associés à ces dispositifs. Ces avantages fiscaux constituent un coût considérable pour les budgets publics. A cet égard, le basculement vers des dispositifs en capitalisation n'apparaît pas comme le signe de moins d'Etat, mais d'un Etat intervenant autrement, en faveur de certaines catégories et pour promouvoir le marché commercial de la retraite. Ces dispositifs ont aussi des effets sensibles sur les inégalités entre générations – certaines pouvant sortir largement « gagnantes » tandis que d'autres, à quelques années d'intervalle, sortent « perdantes » – en raison de la forte volatilité des marchés financiers. Enfin, de tels dispositifs, partout où ils existent, accroissent aussi les inégalités entre hommes et femmes dans la mesure où, à la différence des régimes publics de retraite, ils retiennent des règles de liquidation qui tiennent compte des écarts d'espérance de vie selon le sexe.

Toutes les questions n'ont pas été abordées par les contributions des chercheurs. Ainsi, le rôle des acteurs dans les processus de réformes, et en particulier le degré d'implication des organisations syndicales, n'a pas été examiné. L'influence des acteurs financiers apparaît en revanche en filigrane dans de nombreuses contributions, et même de façon explicite dans les contributions sur la Hongrie, la Pologne et le Royaume-Uni. Les coûts de gestion élevés des systèmes par capitalisation, *a fortiori* des dispositifs individualisés, est un problème suffisamment bien connu, allant de soi, qui n'apparaît également qu'assez incidemment dans les diverses contributions. De même, les effets du retournement boursier depuis 2000 qui fournit une illustration des problèmes de rendement et de risques posés par les fonds de pension n'ont pas été examinées en tant que tels (sauf au Japon où

la débâcle boursière a commencé au début des années 1990). Si cette chute de la Bourse a rendu la promotion de la capitalisation moins « vendable » auprès de l'opinion publique, elle ne constitue pas, du point de vue des chercheurs, un aspect central, ni forcément le problème le plus inquiétant et le plus critiquable posé par l'accroissement des dispositifs par capitalisation. Enfin, la question des différences entre secteur privé et secteur public n'a pas été abordée par les chercheurs étrangers car elle ne fait pas l'objet d'une attention aussi exacerbée qu'en France, même si les salariés du secteur public bénéficient de dispositifs de retraite distincts et plus favorables que ceux des autres salariés dans de nombreux pays, notamment dans les pays d'Europe continentale où les régimes de retraite se sont construits sur les appartenances socioprofessionnelles. Par exemple en Allemagne où les fonctionnaires bénéficient d'un système particulier et similaire dans sa logique à celui de la fonction publique française, les débats et les changements opérés à l'occasion de la récente réforme n'ont pas porté sur le système des fonctionnaires.

Encadré 2

**Contributions * du colloque
« L'évolution des modes de financement des retraites et des
revenus des personnes âgées » des 17 et 18 octobre 2002**

1^{er} session : les réformes des régimes de retraite : débats et enjeux

■ **Labor Cost, Social Security and Employee Severance Funds in Italy**

(Coût du travail, assurance sociale et fonds d'épargne salariale en Italie)

Roberto Pizzutti

(Professeur d'économie politique, Université de Rome « La Sapienza » et membre du Conseil des Directeurs de l'INPDAP - Institut national des retraites des employés de l'administration publique)

■ **The Second Pillar in Italy : An Overview**

(Le second pilier des retraites en Italie : un panorama)

Marcello Messori

(Professeur d'économie et directeur du Mefop, organisation chargée du développement du marché des fonds de pension, Italie)

■ **Occupational Pensions and Income Security in Japan**

(Retraites professionnelles et sécurité des revenus au Japon)

Noriyasu Watanabe

(Professeur à l'école supérieure sur la protection sociale, Université de Rissyo, Japon)

■ **Are the UK's pension objectives attainable ?**

(Les objectifs du Royaume-Uni en matière de retraite sont-ils réalisables ?)

Sue Ward

(Chercheur indépendante)

■ **Pension Privatization in Hungary and Poland : A Comparative Overview**

(Privatisation des retraites en Hongrie et en Pologne : une vue d'ensemble comparative)

Elaine Fultz

(experte en matière de sécurité sociale auprès du Bureau International du Travail, BIT, Budapest)

■ **Individual old-age provision or statutory pensions ? Effects of the recent Pension Reform Act in Germany on incomes in old age**

(Retraite individuelles ou retraites par répartition ? Les effets de la récente loi Allemande portant réforme des retraites sur les revenus des retraités)

Holger Viebrok

(Zentrum für Sozial Politik, Université de Brème)

2^e Session Retraites et ressources des personnes âgées

■ Réformes des retraites et revenus des personnes âgées : un aperçu comparatif

Antoine Math

(Institut de Recherches Economiques et Sociales, IRES)

■ Financing Pensions by Stealth : The Anglo-American Model and the Cost and Distribution of Tax Benefits for Private Pensions

(Quand l'Etat finance les retraites en douce : le modèle anglo-américain et le coût et la répartition des avantages fiscaux pour les retraites privées)

Gerard Hughes & Adrian Sinfield

(Economic and Social Research Institute, Dublin, Irlande // Université d'Edinburgh, Ecosse)

- Income of Retired Persons in Ireland :
Some Evidence from Household
Budget Surveys
(Le revenu des personnes retraitées en Irlande : analyse à partir des
enquêtes sur le budget des ménages)
Peter Connell & Jim Stewart
(Trinity College, Dublin)
- Transformations du marché du travail et droits à pension :
quelles perspectives ?
Jean-Marc Dupuis & Claire El Moudden
(Groupe d'économie mathématique et de microéconomie appliquée,
Gemma, Université de Caen)
- Germany's Pension Reform in 2001 : More or less gender equality ?
(La réforme des retraites en Allemagne en 2001 : vers plus ou moins
d'égalité entre les hommes et les femmes ?)
Mechthild Veil
(Bureau d'études de la politique sociale et des sexes en Europe,
Francfort).
- Occupational Pension in Sweden from a Gender Perspective
(Les retraites professionnelles en Suède sous l'angle des inégalités entre
hommes et femmes)
Lena Granqvist & Ann-Charlotte Ståhlberg
(Professeurs d'économie au Swedish Institute for Social Research)

3^e session : transformation des formes de solidarité

- Defending Social Security in the United States
(Défendre la retraite par répartition – Social Security – aux Etats-Unis)
Lucy apRoberts
(Association internationale de sécurité sociale, Genève)
- Normes de justice et formes de solidarité dans les réformes des régimes
de retraite
Pierre Concialdi & Arnaud Lechevalier
(Institut de Recherches Economiques et Sociales, IRES // Centre Marc
Bloch, Berlin)
- Pathways to Pension Coverage
(Les voies empruntées pour garantir les retraites)
Martin Rein & John Turner
(MIT // Institut d'études politiques, AARP)

* Les textes sont disponibles auprès de l'IRES. La plupart de ces contributions donneront lieu prochainement à publication dans l'ouvrage suivant :
Reforming Pension Systems in Europe : Evolution of Pensions Financing and Sources of Retirement
Income, Hughes G. & Stewart J. (eds), Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2003.

