

## La retraite par répartition, ferment d'Europe

---

par Robert Holcman\*

A mesure que l'Europe communautaire se construit, passant de 6 à 15 membres, son champ de compétences s'élargit lui aussi. Pourtant, un des reproches les plus communément adressés à la construction européenne est qu'elle apparaît désincarnée aux peuples qui composent l'Union. Contrairement aux objectifs affichés, elle ne serait pour certains qu'une union économique et douanière un peu plus sophistiquée que la moyenne. Jean Monnet lui-même avouait regretter n'avoir pas commencé par la culture plutôt que par l'économie.

Bruxelles se manifeste souvent aux yeux des Européens comme une forme de bureaucratie immanente dont on aurait peu à attendre et beaucoup à redouter. Sans tomber dans l'excès, force est de constater que les peuples de la Communauté sont peu associés au destin communautaire.

Dans le même temps, en Europe et dans les autres pays industrialisés, la transition démographique, qui voit s'amenuiser le rapport entre actifs et retraités, pèse sur les systèmes de retraites. En France, plus particulièrement, cette évolution attise le débat concernant le particularisme du mécanisme de retraite fondé sur la répartition, la solution venant pour les opposants à ce système du passage à un mécanisme de capitalisation.

Le dispositif de retraite par répartition qui fonctionne en France n'est pas seulement une idée juste et judicieuse pour assurer une retraite à ceux qui ont travaillé. Il établit aussi une entraide entre les générations qui caractérise une société, détermine la solidarité nationale et justifie la confiance mise dans les institutions. L'étendre à l'Europe reviendrait à créer une véritable « *Communauté* » entre peuples de l'Union. On pourrait trouver là les prémises d'une véritable citoyenneté européenne. Cette réforme permettrait également de sauvegarder le mécanisme de répartition dans les pays qui l'ont et de le développer dans les autres.

---

### les types de retraites en Europe

---

Pour clarifier les choses, il faut rappeler que les systèmes de retraites se composent en quelque sorte de trois niveaux : la retraite de base, la retraite complémentaire et, éventuellement, l'épargne individuelle. Au sein de ces

\* Chargé d'études à la Documentation française.

trois niveaux règne la plus grande diversité quant au mode de financement qui peut être obligatoire ou facultatif, collectif ou individuel, public, conventionnel ou privé, par répartition ou par capitalisation... Il reste que c'est au niveau de la retraite complémentaire que le mode de financement est le plus varié et le plus sujet à controverse ; le mécanisme de financement des retraites de base faisant l'objet d'une plus grande convergence, avec comme philosophie générale la répartition.

Dans le régime de la répartition, les cotisations servent à payer immédiatement les pensions. Loin de capitaliser leur revenu au fil des ans et d'en profiter au moment de la liquidation de leur retraite, les cotisants paient les pensions de retraite en cours de service, en échange de l'assurance de voir la leur financée par les cotisations des générations suivantes. Ce régime a par nature un caractère universel et obligatoire.

En matière de capitalisation, les cotisations viennent alimenter un fonds de réserve investi en actifs qui produisent intérêt. A la liquidation de la retraite, les contributions sont reversées aux cotisants. C'est un mécanisme fondé sur l'accumulation et l'épargne. Les modalités de fonctionnement sont plus variées que dans le régime de répartition : cadre individuel ou collectif, obligatoire ou non...

Au sein des régimes par capitalisation, on peut établir une distinction entre les régimes à prestations définies (qui assurent une certaine proportion du dernier salaire) et les régimes à cotisations définies (le versement de la prestation est assuré mais son niveau dépend des résultats de la gestion des fonds).

Quant aux *Book Reserves*, il s'agit d'une modalité des régimes par capitalisation. La retraite est gérée directement au niveau de l'entreprise qui retient les cotisations et paie les pensions de retraite sur ses fonds propres. Les engagements sont couverts par des provisions inscrites au passif de son bilan.

De façon générale, la distinction entre régimes obligatoires et régimes non obligatoires est artificielle (1). Dans les pays où il n'y a pas d'obligation légale de retraite complémentaire, les conventions collectives et l'obligation professionnelle l'imposent. Il y a donc obligation de recourir à un régime complémentaire de retraite. Seules la France et l'Italie - jusqu'aux changements annoncés très récemment dans ce pays (2) - fonctionnent avec des régimes complémentaires par répartition. L'Etat participe dans les deux cas à l'équilibrage financier des systèmes.

Le mécanisme de capitalisation peut s'exercer par le biais de caisses de retraites, de fonds de pension ou de compagnies d'assurance. Les fonds de pension se rencontrent principalement aux Pays-Bas, en Allemagne et en Grande-Bretagne. Les *Book reserves* sont très répandus dans l'Union européenne, en particulier au Luxembourg et en Allemagne.

Le système de retraite prédominant dans l'Europe communautaire est, sous de multiples formes, la capitalisation. La question qui se pose tout naturelle-

(1) Cf. Eurostat, Recueil statistique sur la protection sociale en Europe, tome 1 - vieillesse, 1993 ; Herbais (d') Pierre-Guillaume, « Memento des retraites dans la CEE », Comité européen de réflexion sur les retraites, 1990 ; et « Protection sociale en Europe (La) », Commission des communautés européennes, 1993.

(2) L'approbation du référendum sur la réforme des retraites à la fin du mois de mai par les salariés italiens a transformé l'esprit du mécanisme de retraite italien qui - selon Lamberto Dini, chef du gouvernement - est passé « d'un système de répartition à un système contributif ».

ment - en particulier en France, archétype d'un régime par répartition - est l'opportunité du passage d'un mécanisme de répartition à celui de la capitalisation, voire l'accentuation du caractère décentralisé du mécanisme de capitalisation.

## la capitalisation, une panacée ?

Il est clair qu'en France le système de répartition est remis en cause. Certes il n'est pas encore officiellement menacé ; mais il est peu à peu vidé de sa substance et de son esprit puisque destiné à être épaulé (sinon remplacé) par des fonds de capitalisation. Ce qui obère l'avenir du régime français, et par là des systèmes par répartition, est la dégradation irrépressible du rapport entre retraités et actifs : la montée progressive des pensionnés concomitamment au tarissement des cotisants. Pourtant, le système par capitalisation présente de nombreux inconvénients dont celui, paradoxalement, d'être également affecté par la transition démographique (3) :

- le passage d'un régime à l'autre pénalise en effet la ou les générations qui auraient à subir un double prélèvement. Les salaires continueront d'être amputés des cotisations alors que les salariés devront capitaliser par ailleurs une épargne longue à hauteur du manque à percevoir provoqué par la transformation du système (4) ;

- la logique de la capitalisation tourne le dos à la mutualisation des risques qu'induit un système par répartition. Dès lors que la retraite ressortit à une décision d'épargne à long terme réapparaît un risque individuel de pauvreté. De surcroît, une forme d'inégalité s'affiche : inégalité selon le statut de l'employé, le lieu où il travaille, la taille de l'entreprise, le secteur d'activité... La mutualisation des risques s'exerce aussi au niveau collectif : le transfert de fonds entre régimes permet d'amortir des fluctuations démographiques ou économiques importantes ;

- le mécanisme des Book reserves, quant à lui, présente l'énorme inconvénient de fonder la pérennité du système sur la solvabilité de l'entreprise. L'un des avantages de ce régime est qu'il favorise la trésorerie des entreprises qui peuvent y puiser matière à leurs investissements et à leur expansion (5) ;

- la capitalisation pèse sur la consommation. Elle nécessite en effet la constitution d'une épargne de sécurité dans un contexte de carence généralisée de l'épargne ;

- les régimes privés par capitalisation peuvent être également affectés par les changements démographiques (6). En effet, le tarissement des cotisants affecte les ressources des fonds de capitalisation et ne peut être compensé que par la hausse des rendements des placements ou par la diminution des rentes versées (c'est là la philosophie des régimes à cotisations définies). Néanmoins, l'augmentation du retour sur investissement (augmentation des rendements des placements) est liée à l'accroissement de l'activité écono-

(3) Cf. Patrick Artus, « Choix du système de retraite : quelques éléments économiques du débat », Caisse des dépôts et consignations, 1991, et « Financement des retraites, épargne et croissance », *Documents de travail de la Caisse des dépôts* ; André Babeau, « Où vont les régimes obligatoires de protection vieillesse ? », *Futuribles*, septembre 1993 ; et Florence Coville, Georges Hatchuel, « Les Français, l'épargne et le complément personnel de retraite », *Banque*, n° 550, juillet-août 1994.

(4) Lire R. Holcman « La retraite au secours de l'emploi » *Economie et Humanisme*, n° 329, juin 1994.

(5) L'affaire Maxwell est là néanmoins pour rappeler le danger inhérent à un tel système en dépit de l'intervention de l'Etat qui rend obligatoire un dispositif de garantie contre l'insolvabilité.

(6) Cf. Eric Szij, « Retraites et vieillissement démographique, comparaisons internationales », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 715, novembre 1993, La documentation française, Paris.

mique (la croissance) qui est elle-même un facteur d'augmentation du nombre de cotisants, condition de bon fonctionnement des régimes par répartition (élévation des ressources).

Il apparaît donc que les différences entre répartition et capitalisation sont moins objectives qu'il n'y paraît au premier abord ; à preuve, on trouve parmi les farouches partisans de la capitalisation les banques et autres compagnies d'assurances dont on peut comprendre le - légitime - intérêt au passage à un tel régime. Aucun des deux systèmes n'a d'avantage absolu et objectif sur l'autre, le choix de l'un ou de l'autre ressortit à une vision de la société plutôt qu'à une autre.

Dans ces conditions, rien n'interdit d'envisager l'extension du mécanisme de répartition à l'échelle européenne comme *modus operandi* de la constitution d'une authentique « *Communauté* » européenne.

---

## **un système de répartition à l'échelle de l'europe ?**

---

Le régime de retraite par répartition n'est pas seulement une modalité permettant d'assurer une retraite digne à ceux qui ont travaillé, Il constitue le fondement de la solidarité nationale. Il introduit fortement un sentiment d'appartenance à une collectivité. Sa remise en question s'inscrit, au-delà des aspects techniques, dans une tendance à l'individualisation. Le maintenir, c'est au contraire affirmer la nécessité de l'Etat dans certaines matières ; en particulier dans le raisonnement à moyen et long terme. D'ailleurs c'est systématiquement la puissance publique qui assure la viabilité des systèmes par capitalisation : soit en les rendant - directement ou indirectement - obligatoires, soit en contraignant les fonds de pension et les entreprises à se prémunir contre les risques d'insolvabilité. La logique de court terme qui caractérise les marchés ne permet pas de prendre en compte une durée aussi longue qu'une carrière professionnelle.

La généralisation de la capitalisation ne résoudra pas les problèmes auxquels les systèmes de retraites sont confrontés. En revanche, elle accentuera une certaine fracture dans le tissu social des sociétés dans lesquelles elle s'appliquera. Au contraire, étendre la répartition à l'échelle européenne développerait une véritable solidarité et un vrai sentiment d'appartenance à l'Union européenne puisqu'une compensation intergénérationnelle s'installerait entre les différents peuples. Elle instituerait une forme d'égalité entre les européens. Qu'il soit Portugais, Allemand ou Français, ouvrier, employé ou cadre, un européen aurait droit à une retraite assurée et juste.

A vrai dire, cette solution s'impose à visage masqué. En effet, si les autorités communautaires maintiennent que le choix des régimes de retraite doit continuer à être de la responsabilité des Etats, elle s'inquiètent qu'une trop grande divergence dans les niveaux de protection sociale ne constitue une entrave à la libre circulation des travailleurs et un facteur aggravant des dis-

## LA RETRAITE PAR RÉPARTITION, FERMENT D'EUROPE

parités régionales. C'est que la multiplicité des régimes complémentaires entrave toute tentative de garantir le droit à une retraite complémentaire pour les travailleurs migrants. Il y a donc là deux objectifs contradictoires : maintenir la spécificité des régimes nationaux de retraites et garantir la libre circulation des travailleurs.

La solution qui s'impose donc est d'unifier progressivement les régimes de retraite des Etats membres. Pourquoi alors ne pas choisir le mécanisme de la répartition ?

Grâce à cette disposition, les peuples des pays postulant à l'entrée dans l'Union européenne prendraient clairement conscience de l'impact sur leur vie quotidienne d'une telle décision. Entrer dans l'Union ne signifierait plus seulement profiter au niveau des Etats d'avantages douaniers ou autres, mais bien une décision forte devant entraîner l'adhésion des peuples concernés à un véritable projet de société. L'élargissement ne serait pas uniquement soutenu par une volonté très souvent marchande. L'Europe aurait des avantages, et un coût ; pas seulement financier mais aussi personnel pour chacun des européens.

Au surplus, cette solidarité orienterait l'Europe sur une voie moins fréquentée, celle du social, et donnerait un instrument de politique budgétaire aux décideurs européens, partie de la politique économique européenne un peu délaissée par le traité de Maastricht.

**Robert Holcman**